

### Rußland und die internationalen europäischen Strukturen

Timmermann, Heinz

Veröffentlichungsversion / Published Version  
Forschungsbericht / research report

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Timmermann, H. (1999). *Rußland und die internationalen europäischen Strukturen*. (Berichte / BIOst, 29-1999). Köln: Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-44148>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

#### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Die Meinungen, die in den vom BUNDESINSTITUT FÜR OSTWISSENSCHAFTLICHE UND INTERNATIONALE STUDIEN herausgegebenen Veröffentlichungen geäußert werden, geben ausschließlich die Auffassung der Autoren wieder.

© 1999 by Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Köln

Abdruck und sonstige publizistische Nutzung – auch auszugsweise – nur mit vorheriger Zustimmung des Bundesinstituts sowie mit Angabe des Verfassers und der Quelle gestattet.

Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Lindenbornstr. 22, D-50823 Köln,  
Telefon 0221/5747-0, Telefax 0221/5747-110; Internet-Adresse: <http://www.biost.de>  
E-mail: [administration@biost.de](mailto:administration@biost.de)

ISSN 0435-7183



## **Inhalt**

	Seite
Kurzfassung.....	3
Widersprüche und Ambivalenzen .....	7
Wechselseitige Interessen .....	8
Partnerschaft Rußland-EU.....	11
Politische Beziehungen .....	13
Wirtschaftliche Aspekte .....	17
Attraktivität des europäischen Modells.....	21
Neue Trennlinien oder gesamteuropäische Verklammerung? .....	23
Rußland im Europarat .....	27
Fazit und Perspektiven .....	30
Summary .....	33

18. August 1999



**Heinz Timmermann**

## **Rußland und die internationalen europäischen Strukturen**

Bericht des BIOst Nr. 29/1999

### **Kurzfassung**

#### *Vorbemerkung*

Das Verhältnis Rußlands zu Europa und dessen Strukturen ist von einer Reihe von Widersprüchen geprägt, die historisch motiviert sind und darin wurzeln, daß das Land nach dem Zerfall der Sowjetunion seine Identität und seine Rolle noch nicht bestimmt hat. Gleichwohl zeichnen sich in jüngerer Zeit in Moskau Tendenzen ab, in den Außenbeziehungen die europäische Richtung stärker zu betonen, sich in den europäischen Strukturen als aktiver Mitgestalter zu profilieren und Europa Vorrang vor allen anderen "strategischen Partnerschaften" zu geben (z.B. China, Indien). Hierin liegt insofern eine gewisse Logik, als Europa diejenige Region ist, mit der Rußland historisch, politisch, wirtschaftlich und kulturell unter allen Weltgegenden am engsten verflochten ist.

Im vorliegenden Bericht sollen insbesondere am Beispiel von EU und Europarat die Schwerpunkte der russischen Europapolitik untersucht und zugleich jene Felder analysiert werden, auf denen die europäischen Organisationen ihrerseits Rußland einzubeziehen suchen. Denn für die Europäer steht fest: "Ein stabiles, demokratisches und prosperierendes Rußland, das fest in einem geeinten Europa ohne neue Trennlinien verankert ist, ist essentiell für einen dauerhaften Frieden in Europa" (so die "Gemeinsame Strategie der Europäischen Union für Rußland" vom Juni 1999). Die Untersuchung stützt sich auf offizielle Dokumente, auf Positionen politischer Akteure sowie auf Beiträge europäischer und russischer Wissenschaftler und Publizisten.

#### *Ergebnisse*

1. Das Interesse an engen Beziehungen ist komplementär. Für Rußland bildet die EU den wichtigsten Transformations-, Modernisierungs- und Handelspartner: Über 40 Prozent seines Außenhandels wickelt das Land mit der EU ab, und nach deren Osterweiterung werden es mehr als 50 Prozent sein. Aufmerksam wird in Moskau darüber hinaus das wachsende Eigengewicht der EU registriert – zum einen in Form des Euro (der in Rußland den Dollar zurückdrängen könnte) und zum andern mit der Konkretisierung einer gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungsidentität (die dem Moskauer Streben nach Multipolarität in den internationalen Beziehungen entgegenkäme). Das Interesse der Europäer ihrerseits ist evident: So oder so werden die Entwicklungen in Rußland das Geschehen auf dem Alten Kontinent stark beeinflussen – eine Isolierung des Landes,

selbst wenn sie gewollt wäre, ist nicht möglich. Ein stabiles Rußland würde als aktiver Wirtschaftspartner und konstruktiver Mitgestalter der internationalen Politik auftreten. Ein innerlich zerrissenes und wirtschaftlich kollabierendes Rußland dagegen würde reaktionären Kräften den Weg ebnen und das internationale Umfeld massiv destabilisieren.

2. Kern der Beziehungen Rußlands zu Europa bildet der Ende 1997 in Kraft getretene Vertrag über Partnerschaft und Kooperation, der von der Staatsduma mit breitem Konsens ratifiziert wurde. Der regelmäßige politische Dialog von der Spitze bis hin zur Arbeitsebene ist ebenso Teil des Vertrags wie die Perspektive einer Freihandelszone EU-Rußland, die dieses in einen strukturierten großen europäischen Wirtschaftsraum einbeziehen würde.
3. Beide Seiten treten für eine Intensivierung des politischen Dialogs ein. Rußland hat die EU grundsätzlich als gleichberechtigten globalen Akteur anerkannt und in Rechnung gestellt, daß die Union als wirtschaftliche Großmacht verstärkt auch in die Rolle einer einflußreichen politischen Gestaltungsmacht hineinwächst, z.B. in Ostmitteleuropa, im Ostseeraum, im Mittelmeerraum und in der kaspischen Region. Die EU ihrerseits schlägt vor, einen permanenten Mechanismus für den politischen und sicherheitspolitischen Dialog mit Rußland zu schaffen, Rußland möglicherweise in EU/WEU-Missionen im Rahmen der Petersberg-Aufgaben einzubeziehen und gemeinsame Initiativen zu Konfliktprävention und Krisenbewältigung zu entwickeln, "insbesondere in den an Rußland angrenzenden Gebieten sowie auf dem Balkan und im Nahen Osten".
4. Hochrangige russische Politiker, auch Jelzin, haben wiederholt die Frage nach einer EU-Vollmitgliedschaft aufgeworfen. Ganz offensichtlich hatten sie dabei jedoch keine klaren Vorstellungen über die Implikationen eines solchen Schrittes. Da eine solche Perspektive auf absehbare Zeit unrealistisch ist, hat die EU dem Partner Rußland ein Verhältnis *sui generis* in Aussicht gestellt, das in der Substanz über eine Assoziation hinausgeht, jedoch unterhalb der Schwelle einer Beitrittsoption bleibt. Dies würde Rußland einen zusätzlichen Anreiz geben, sein Wirtschaftssystem an EU-Standards, -Normen und ordnungspolitische Rahmenbedingungen anzupassen.
5. Defizite bei Institutionenbildung, *good governance* und Professionalisierung belasten die junge russische Demokratie. Darüber hinaus wirken sie sich – auch aus Moskauer Sicht – negativ auf wirtschaftliches Handeln, auf das Engagement ausländischer Investoren und generell auf die Einbeziehung Rußlands in einen gemeinsamen europäischen Wirtschaftsraum aus. Im Einvernehmen mit den russischen Instanzen bietet die EU ihren Partnern daher über ihr Tacis-Programm und teils in Zusammenarbeit mit dem Europarat Förderung etwa auf folgenden Feldern an: Qualifizierung der parlamentarischen Arbeit der verschiedenen Ebenen; Schulung von Verwaltungspersonal sowie von Steuer- und Finanzexperten; Steigerung von Effizienz und Transparenz im Bankenwesen; Professionalisierung von Industriemanagern und Wirtschaftsspezialisten.
6. Bemerkenswert ist das wachsende Interesse der russischen Regionen, die sich in den Außenbeziehungen umfangreiche Rechte erkämpfen, an Zusammenarbeit mit der EU und

deren Mitgliedstaaten. Die Union hat dies nicht zuletzt deshalb aufgegriffen, weil dort die Projekte überschaubar und die Ansprechpartner leichter identifizierbar sind. Ähnliches gilt für eine weitere Dimension dezentraler Kooperation, beispielsweise die Städtepartnerschaften. Die meisten dieser Partnerschaften beschränken sich nicht auf menschliche Begegnungen, sondern befassen sich auch mit praxisnahen Aufgaben. Dazu zählen etwa: Know-how-Transfer auf den Gebieten kommunale Selbstverwaltung und Schaffung moderner städtischer Infrastrukturen; Unterstützung von Projekten lokaler Wirtschaftsentwicklung; Vernetzung von Akteuren im Sozialbereich und zwischen NGOs.

7. Das Streben Rußlands nach Einbindung in die europäischen Strukturen dient nicht zuletzt dem Ziel, der Entstehung neuer Trennlinien in Europa entgegenzuwirken. Entsprechende Initiativen und Projekte, die im vorliegenden Bericht näher untersucht werden, finden daher in Moskau ein positives Echo. Dazu zählen: die erwähnte Errichtung einer Freihandelszone; die aktive Mitarbeit in Regionalorganisationen wie dem Ostseerat und dem Barentsseerat; die grenzüberschreitende Kooperation, nicht zuletzt im Hinblick auf die Restriktionen des Schengen-Regimes.
8. Große Bedeutung messen die russischen Eliten dem 1996 erfolgten Beitritt ihres Landes zum Europarat als gesamteuropäischer Organisation bei. Die Mitgliedschaft gilt in Moskau als wichtiger Ausweis dafür, daß Rußland als integraler Bestandteil Europas, seiner Prinzipien und seiner Grundwerte anerkannt wird. Die russische Delegation arbeitet aktiv an der Gesetzgebung des Europarats mit und sucht daraus für das eigene Land Nutzen zu ziehen. Wichtige Straßburger Akte, darunter die Konvention zum Schutz der Menschenrechte und die Charta über örtliche Selbstverwaltung, passierten das russische Parlament. Insofern trägt die Verankerung Rußlands im Europarat dazu bei, daß wichtige Elemente europäischer politischer Kultur Eingang in die Gesetzgebung des Landes finden.
9. Andererseits hält Rußland jedoch eine Reihe von mit dem Beitritt eingegangenen Verpflichtungen nicht ein, etwa im Hinblick auf Abschaffung der Todesstrafe. In anderen Fällen werden Europarat-Konventionen nur unzureichend in nationale Gesetze und Verwaltungsakte umgesetzt und im täglichen Leben praktiziert. Eine rasche Integration Rußlands in den gesamteuropäischen Rechtsraum ist daher nicht zu erwarten.
10. Dichte und Vielfalt der Beziehungen Rußlands zu den europäischen Strukturen demonstrieren: Das wechselseitige Verhältnis ist längst von der abstrakten Ebene – "Gehört Rußland zu Europa?" – zu konkreten Formen der Interaktion übergegangen. Die Chancen, die Entwicklungen in Rußland von außen zu beeinflussen, sind im allgemeinen zwar gering, Rußland muß seinen Weg selber finden. Gleichwohl verbieten sich resigniertes Abwarten oder gar antizipatorisches Eindämmen, die angesichts von Größe, Potential und Nähe des riesigen Landes ohnehin scheitern müßten. Immerhin ist die Politik der Einbindung Rußlands in die internationalen europäischen Strukturen durchaus geeignet, in begrenztem Umfang auf den Transformationsprozeß einzuwirken und jene Kräfte zu ermuntern und zu fördern, die ihn vorwärtstreiben möchten.





## Widersprüche und Ambivalenzen

Das Verhältnis Rußlands zu Europa und zu den internationalen europäischen Strukturen ist ambivalent und von Widersprüchen geprägt. Teilweise lassen sich diese auf divergierende historische Denkrichtungen im Land zurückführen (Stichworte: Westler, Slawophile, Eurasier), teilweise wurzeln sie aber auch in unterschiedlichen Antworten auf neue Herausforderungen. Auf der einen Seite ist Rußland bestrebt, in allen einschlägigen Organisationen – insbesondere EU, Europarat und OSZE – präsent zu sein und dort als europäische Macht möglichst starken Einfluß auszuüben.<sup>1</sup> Andererseits hat Moskau – im Gegensatz zu den meisten Umfeldstaaten in Ostmitteleuropa und im westlichen GUS-Bereich – seine Rolle in Europa noch nicht deutlich definiert. Angesichts der wachsenden Asymmetrien in Politik, Wirtschaft, Institutionenbildung und soziokulturellen Ausprägungen könnte dies dazu führen, daß die Trennlinien der sich nach Osten erweiternden EU schärfer werden und daß sich Rußland selbst an den Rand der europäischen Prozesse manövriert. Die wichtigsten Widersprüche und Ambivalenzen lassen sich so kennzeichnen:

- Große Teile der russischen Eliten dringen darauf, daß das Land als integraler Bestandteil Europas wahrgenommen und entsprechend behandelt wird. Auch weiterhin sind historische Urängste virulent, im Zuge der gesamteuropäischen Prozesse isoliert und aus Europa ausgegrenzt zu werden. Solche Ängste sind viel stärker ausgeprägt als Befürchtungen vor möglichen sicherheitspolitischen Gefahren einer Öffnung der NATO nach Osten. Zugleich betonen die Eliten Rußlands jedoch mit Nachdruck, daß Moskau zu *eigenen* Bedingungen an den europäischen Strukturen teilnehmen will; jedenfalls zeigt Rußland wenig Neigung zur Integration in Staatengemeinschaften, die es nicht dominieren kann. Konkret läuft dies auf das Bestreben hinaus, um Rußland herum einen *eigenen* Schwerpunkt zu bilden und sein Umfeld zu integrieren, nicht aber im Rahmen supranationaler Organisationen (wie etwa der EU) selbst integriert zu werden. Das Beispiel des Verhältnisses Rußlands zur GUS demonstriert: Die Bildung machtvoller supranationaler Organe, auf die Kernbestände der nationalen Souveränität zu übertragen wären, widerspricht zutiefst dem Selbstverständnis der russischen Eliten von der Rolle und Bedeutung ihres Landes.
- Widersprüchlich ist auch das Streben großer Teile der russischen Eliten, ihrem Land als integralem Bestandteil Europas Geltung zu verschaffen und es zugleich unter Rückgriff auf historische Denkfiguren wie die "Russische Idee" als etwas Besonderes, Einmaliges zu profilieren. Die Problematik liegt nicht darin, daß hier auf natürlich vorhandene Besonderheiten Rußlands verwiesen wird. Auch andere europäische Länder haben – etwa als Mitglieder der EU-Integrationsgemeinschaft – ihre politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Eigenheiten bewahrt. Fragwürdig wird das Pochen auf das Spezifische Rußlands allerdings dann, wenn daraus besondere Rechte (etwa in Form "natürlicher Einflußzonen" im geographischen Umfeld) abgeleitet oder die Existenz einer höheren Moral und Geistigkeit (im Verhältnis zum "materialistisch-dekadenten" Westen) geltend gemacht werden.

---

<sup>1</sup> Vgl. beispielsweise A. Salmin, *Rossija, Evropa i novyj mirovoj porjadok*, in: *Polis*, 2, 1999, S. 10-30.

- Probleme ergeben sich schließlich daraus, daß Rußland enge Beziehungen zu einem Europa sucht, das von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, effektiven Institutionen mit berechenbaren Spielregeln geprägt ist. Anders in Rußland: Hier stellt "nicht das Recht den höchsten Wert dar", hier regulieren sich die Beziehungen der Menschen untereinander "nicht primär über das Gesetz, sondern über die Sittlichkeit, die Moral, das Geistige, die zwischenmenschlichen Beziehungen".<sup>2</sup> Die Divergenzen in Verständnis von Grundprinzipien und Grundwerten europäischer Demokratie sind evident.

## Wechselseitige Interessen

Im Zeichen solcher Widersprüche und sogar Gegensätze, in denen sich die tiefe Identitäts- und Transitionskrise des noch jungen Rußland widerspiegelt, sucht sich Moskau in den europäischen Strukturen als aktiver Partner und Mitgestalter zu profilieren. In gewisser Hinsicht zeichnet sich bei großen Teilen der russischen Eliten sogar eine Tendenz ab, gerade zu Europa besonders enge Beziehungen zu unterhalten und der europäischen Richtung Vorrang vor allen anderen "strategischen Partnerschaften" einzuräumen (z.B. China oder Indien). Hierin liegt insofern eine gewisse Logik, als Europa die Region ist, mit der Rußland historisch, politisch, wirtschaftlich und kulturell unter allen Weltgegenden am engsten verflochten ist. Hinzu kommt der Umstand, daß rund drei Viertel der Bevölkerung Rußlands im europäischen Teil des Landes leben und daher eher in westliche Richtung schauen.

Ihren stärksten Ausdruck findet diese Tendenz in den sich verdichtenden Beziehungen zur EU: Im Sommer 1994 wurde der Vertrag über Partnerschaft und Kooperation mit seinen Dimensionen Politik, Wirtschaft und Kultur unterzeichnet; nach seiner Ratifizierung durch eine große Mehrheit in der Staatsduma, die Kommunisten eingeschlossen, trat er im Dezember 1997 in Kraft.<sup>3</sup> Für Rußland ist das Abkommen das bisher weitestgehende mit einem westlichen Partner und nimmt eine deutliche Sonderstellung ein. Voll ausgeschöpft bietet es Rußland auch inhaltlich gute Chancen für eine enge Anbindung an die EU, die angesichts der evolutionär ausgerichteten Vertragsbestimmungen dicht an die Schwelle einer formalen Mitgliedschaft heranreichen kann.

Große Bedeutung messen die russischen Eliten darüber hinaus dem Beitritt zum Europarat als gesamteuropäischer Organisation bei. Während der fünfzig Jahre seiner Existenz habe er viel für die Annäherung der Staaten Europas auf der Grundlage der Prinzipien von Demokratie und Beachtung der Menschenrechte getan, unterstrich Außenminister Iwanow vor dem Konsultativrat der russischen Regionen beim Außenministerium. Insbesondere habe die Organisation aktiv dazu beigetragen, "in dem Gebiet zwischen Grönland und Kamtschatka einen einheitlichen Raum des Rechts, der Kultur und – besonders wichtig – der

---

<sup>2</sup> Beitrag des Philosophen Igor Tschubajns auf einem EU-Symposium in Moskau, in: EU-Vertretung in Moskau (Hg.), Rußland und Europa: "Wer sind wir", Moskau 1998, S. 25-33, hier S. 32.

<sup>3</sup> Die vollständige Fassung des Partnerschaftsvertrags einschließlich der dazugehörenden Anhänge, Protokolle, gemeinsamen Erklärungen und Briefwechsel findet sich in: Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Vorschlag für einen Beschluß des Rates und der Kommission der Europäischen Gemeinschaften und ihrer Mitgliedstaaten einerseits und der Russischen Föderation andererseits, Brüssel 1994.

allgemeinmenschlichen Werte zu schaffen".<sup>4</sup> Nachdem der Tschetschenienkrieg eine Aufnahme Rußlands als Vollmitglied zunächst blockiert hatte, wurde sie in der Perspektive eines Friedensschlusses im Februar 1996 schließlich vollzogen. Die Mitgliedschaft im Europarat gilt den russischen Eliten als wichtiger Ausweis dafür, daß das Land als integraler Bestandteil Europas, seiner Prinzipien und seiner Grundwerte anerkannt wird.<sup>5</sup> Was schließlich die OSZE (bis 1994: KSZE) angeht, so gehörte die Sowjetunion 1975 in Helsinki zu ihren Gründungsmitgliedern. Seit Beendigung des Ost-West-Gegensatzes läuft die OSZE-Konzeption Rußlands darauf hinaus, die Organisation als die einzige gesamteuropäische Sicherheitsorganisation zur Schaltstelle in Europa zu erheben. Ihre wichtigste Aufgabe soll darin bestehen, die Aktivitäten aller übrigen Organisationen, einschließlich NATO und EU, zu "koordinieren".<sup>6</sup>

In der Wahrnehmung der Europäer gehört Rußland trotz all seiner Widersprüche eindeutig zu Europa. Mit seinem reichen Potential an menschlichen Ressourcen, Naturschätzen, Wissen und Kultur kann es ganz wesentlich zur weiteren Entwicklung Europas beitragen. Aus diesem Grundverständnis heraus sind die Europäer bestrebt, das neue Rußland in die europäischen Strukturen und Prozesse einzubeziehen – in dem Maße jedenfalls, wie dies einerseits den eigenen Prinzipien und Interessen entspricht und soweit andererseits Rußland selbst dazu willens und in der Lage ist.<sup>7</sup> Das Interesse an gutnachbarschaftlichen Beziehungen zu Rußland als europäischer Macht ist darüber hinaus aus ganz pragmatischen Gründen evident:

- So oder so werden die Entwicklungen in Rußland das Geschehen im übrigen Europa stark beeinflussen – eine Isolierung des Landes, selbst wenn sie gewollt wäre, ist schon aufgrund seiner Größe und seiner Potentiale nicht möglich. In diesem Licht "bildet die Zukunft Rußlands ein wichtiges Element für die Zukunft des Kontinents und ist für die EU von strategischem Interesse".<sup>8</sup>
- Es besteht ein hohes Interesse an einem stabilen, demokratisch ausgerichteten und prosperierenden Rußland, das seine frühere Abgeschlossenheit überwindet und mit neuem Selbstbewußtsein als aktiver Mitgestalter der internationalen Politik auftritt. Von einer so disponierten Großmacht Rußland gehen weit weniger Gefahren aus als von einer "Großbohnmacht" Rußland mit ihrem vielfältigen Konflikt- und Chaospotential. Das Engagement Rußlands als Vermittler und kritischer Partner des westlichen Bündnisses im Jugoslawien-Krieg zeigt, daß Moskau bei der Bewältigung regionaler Konflikte sogar unentbehrlich sein kann.

---

<sup>4</sup> Vychod regionov na meždunarodnuju arenu – otličitel'naja čerta novogo rossijskogo federalizma, in: *Meždunarodnaja žizn'*, 7, 1999, S. 93-97.

<sup>5</sup> Hierzu grundsätzlich V. Lukin, *Vot my v Sovete Evropy*, in: *Meždunarodnaja žizn'*, 3, 1996, S. 24-28.

<sup>6</sup> Vgl. exemplarisch N. Afanassjewskij, *Die OSZE – Gegenwart und Zukunft der europäischen Sicherheit*, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (Hrsg.), *OSZE-Jahrbuch 1998*, Baden-Baden 1998, S. 53-61. Der Autor ist Stellvertretender Außenminister Rußlands.

<sup>7</sup> Zu Chancen und Problemen vgl. zuletzt H.-F. von Ploetz, *Evropejskij Sojuz-Rossija*, in: *Meždunarodnaja žizn'*, 7, 1999, S. 55-60.

<sup>8</sup> "Gemeinsame Strategie der Europäischen Union für Rußland", verabschiedet vom Europäischen Rat in Köln 3./4. Juni 1999, Brüssel 1999.

- Ähnlich hohen Rang hat die wirtschaftliche Gesundung Rußlands: Ein ökonomisch-sozialer Kollaps würde im Inneren reaktionären Kräften den Weg bahnen und das internationale Umfeld von der westlichen GUS über Ostmitteleuropa bis nach Westeuropa destabilisieren. Umgekehrt würde ein wirtschaftlicher Aufschwung auch die politische Lage festigen. Zugleich würden damit die Exportchancen westlicher Unternehmer in das riesige Land steigen – in dem Maße jedenfalls, in dem sich Rußland durch gezielte Umstrukturierung und Modernisierung der Wirtschaft selbst mit einer ausdifferenzierten Exportpalette stärker in die Weltwirtschaft eingliedert. Insofern liegt es im russischen *und* europäischen Interesse, daß Rußland nicht in eine einseitige wirtschaftliche Abhängigkeit gerät, indem sich seine Exporte im wesentlichen auf Rohstoff- und Energielieferungen beschränken.
- Eine Abwendung von Rußland würde signalisieren, daß der Westen die Hoffnung auf das Heranwachsen eines modernen, zunehmend europäischen Staatswesens bereits aufgegeben hat. Das würde jenen großrussisch-imperialen, autoritär-diktatorischen Kräften in die Hände spielen, die das moralische, politische und wirtschaftliche "Anderssein" Rußlands hervorkehren und aus dieser Grundhaltung heraus den Westen scharf bekämpfen. Stattdessen ziehen die Europäer die Strategie vor, durch Eingliederung Einfluß auf den inneren Wandel Rußlands zu nehmen – am deutlichsten ausgeprägt in der Aufnahme des Landes in den Europarat und in der Konstituierung eines Partnerschaftsverhältnisses mit der EU.

Nach dem Zusammenbruch des Kommunismus in Rußland war man im Westen zunächst vielfach von der Überlegung ausgegangen: Das kommunistische Regime war es, das Rußland daran hinderte, einen europäischen Entwicklungsweg einzuschlagen. Jetzt, da der Kommunismus ruhmlos untergegangen war, würde Rußland zu einem "normalen" Staat westlich-europäischer Prägung. Die Bereitschaft Rußlands, sich – so Präsident Jelzin Anfang 1992 – in die "zivilisierte Staatengemeinschaft" einzugliedern, schien dies zu bestätigen. Angesichts der spezifischen historisch-kulturellen, geographischen und mentalen Besonderheiten Rußlands haben sich solche Einschätzungen als unzutreffend erwiesen und mußten korrigiert werden. Die An- und Eingliederung Rußlands in die europäischen Strukturen gestaltete sich komplizierter als ursprünglich erwartet, wie im folgenden am Beispiel der Beziehungen Rußlands insbesondere zur EU gezeigt werden soll.

Zugleich gibt es jedoch auch positive Anzeichen. Hierzu gehört, daß unter den Moskauer Akteuren wirtschafts-, finanz- und exportorientierte Gruppen erheblichen Einfluß auf die Gestaltung der internationalen Beziehungen Rußlands gewonnen haben. Ihr pragmatischer Ansatz einer Ökonomisierung der Außenbeziehungen, einer "Stärkung des wirtschaftlichen Vektors der Außenpolitik" (Jelzin), läuft auf einen historischen Bruch mit den überkommenen Prioritäten und Methoden der Wahrnehmung russischer Interessen hinaus, die zuvor vorrangig von geostrategischen und/oder von ideologischen Motivationen geprägt waren. Nicht an Abgrenzungsstrategien oder Konflikten mit dem Westen sind diese Gruppen interessiert, sondern umgekehrt an einem friedlichen Umfeld gerade auch in Richtung Europa als dem zentralen Transformations-, Modernisierungs- und Handelspartner Rußlands.

Herausragendes Beispiel hierfür ist der Erdgasmonopolist Gasprom, der mittlerweile 30 Prozent des Erdgasbedarfs der EU-Länder deckt und sein Pipelinennetz in alle Teile Europas voran-

treibt.<sup>9</sup> Bei der Integration von Gasprom in den europäischen Gasmarkt hat Deutschland als Knotenpunkt für die Gasverteilung strategische Bedeutung. Die engen Partnerschaften von Gasprom mit Ruhrgas und BASF/Wintershall, mit dem britisch-niederländischen Shell-Konzern sowie mit der italienischen ENI verweisen auf zunehmende wirtschaftliche Interdependenzen, die partnerschaftliche Beziehungen auch im politischen Bereich fördern.

### Partnerschaft Rußland-EU

Mittlerweile wurden die Beziehungen EU-Rußland formal institutionalisiert: Die Union errichtete eine Vertretung in Moskau mit heute rund 80 Mitarbeitern, Rußland schuf ein Pendant in Brüssel mit allerdings wesentlich geringerem Stab. Dennoch betrachtete Moskau die Union bis in die jüngste Zeit hinein fast ausschließlich als Wirtschafts- und Handelsmacht, nicht jedoch als überregional operierende Macht mit wachsendem politischen Eigengewicht.<sup>10</sup> Der Charakter der Integration wurde ebenso verkannt wie die politische Finalität der Union. Zu den Ursachen für dieses mangelnde Verständnis zählen insbesondere: die Prägung durch die Erfahrungen im RGW, der keine wirkliche Integration kannte, sondern als Mechanismus zwischenstaatlicher Kooperation hierarchisch auf die Sowjetunion zugeschnitten war; das vorrangige Denken in "harten" sicherheitspolitischen und militärischen Kategorien, was u.a. eine Fixierung auf die USA als rivalisierende Supermacht zur Folge hatte; die Unterschätzung der EU-Integrationsdynamik, die von den wachsenden wirtschaftlichen Verflechtungen ausgeht; die traditionelle Orientierung auf die bilateralen Beziehungen zu den wichtigsten EU-Mitgliedstaaten statt auf die an Gewicht und Profil gewinnende EU als Ganzes; die Geringschätzung der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU, die aufgrund ihrer komplizierten Entscheidungsbildung und ihrer geringen Kompetenzen in Moskau bislang nicht ernst genommen wurde.<sup>11</sup>

Mittlerweile deuten jedoch viele Anzeichen darauf hin, daß hier in Moskau ein Prozeß des Umdenkens und einer Neubewertung der europäischen Richtung und speziell der EU einsetzt.<sup>12</sup> Gewiß spielen bei den Bestrebungen nach einer Verdichtung der Beziehungen Rußlands zur EU auch weiterhin traditionelle Ansätze eine Rolle: der Versuch nämlich, die EU gegenüber den USA zu instrumentalisieren. Gleichzeitig wachsen jedoch Tendenzen, die Partnerschaft mit der EU als zentrales *eigenständiges* Element der internationalen

---

<sup>9</sup> Vgl. hierzu detailliert P. Sergeev, Truboprovodnyj transport Rossii i Zapadnoj Evropy, in: Mirovaja ekonomika i meždunarodnye otnošenija (hinfourt: Mèmo), 11, 1998, S. 112-119.

<sup>10</sup> Vgl. hierzu und zum folgenden meinen Beitrag: Partnerschaft mit Rußland. Chancen und Probleme der EU-Anbindungsstrategie, in: Berichte des BIOst, 43-1996; sowie Ju. Borko/H. Timmermann, Rußland und die Europäische Union. Eine widersprüchliche Zwischenbilanz, Berichte des BIOst, 3-1999.

<sup>11</sup> Vgl. hierzu auch You. Roubinski, La Russie et l'Europe: mille ans d'histoire, in: le courrier des pays de l'Est, 434, November 1998, S. 3-15.

<sup>12</sup> Vgl. A. Arbatov, Nacional'naja ideja i nacional'naja bezopasnost', in: Mèmo, 6, 1998, S. 5-19, hier S. 17 f.; sowie die ausgezeichneten EU-Analysen des Europa-Instituts der Russischen Akademie der Wissenschaften, vgl. z.B. Ju. Borko/V. Žurkin/V. Žemiatenkov, XXI vek: Evropejskij Sojuz i Sodružestvo Nezavisimych Gosudarstv, Moskau 1998; vgl. auch die Diskussionen "Evropejskij proekt", in: Otkrytaja politika, 1-2, 1999, S. 15-23; sowie "Evropejskij vybor Rossii: Perspektivy i problemy vossoedinenija", ebenda, 3-4, 1999, S. 6-19.

Beziehungen zu identifizieren und nicht länger als bloße abhängige Variable des Verhältnisses zu den USA. Symptomatisch für ein solches Umdenken ist ein Beitrag des renommierten Kommentators A. Puschkow. Rußland solle sich nicht darauf kaprizieren, Präsenz und Einfluß der USA in Europa zu schwächen. Eine solche Politik sei kontraproduktiv und könne für Moskau nur mit einer Niederlage enden, meint Puschkow. Vielmehr müsse Rußland "nicht als Gegengewicht zu den USA um Europa ringen, sondern als ein weiterer wichtiger Akteur, der ein gleiches Recht darauf hat, ständig und einflußreich auf der europäischen Bühne aktiv zu sein".<sup>13</sup> Möglicherweise spielt hierbei die Überlegung eine Rolle, angesichts seiner Reduzierung auf eine Regionalmacht sei es für Rußland besser, seine vorrangige Fixierung auf die Supermacht USA zu überwinden und sich stärker auf die Beziehungen zur EU und deren Mitgliedsstaaten zu konzentrieren. Diese rücken ihrerseits europäisch-regionale Aspekte in den Vordergrund und wählen dabei einen multidimensionalen Ansatz (umfassende Transformationspartnerschaft mit Rußland) statt einen schwerpunktmäßig auf Abrüstung und Proliferation bezogenen Dialog (in der Kontinuität der Supermacht-Beziehungen Sowjetunion-USA).

Welches sind die zentralen Ursachen für das Umdenken unter den russischen Eliten? In zeitlicher Sequenz lassen sich folgende Impulse ausmachen:

- Die EU gilt in Rußland als wichtigster Transformations- und Modernisierungspartner. Die Nutzung ihres Entwicklungspotentials ist für seine Eliten auch deshalb attraktiv, weil von seiten der Union imperiale Ambitionen in Bezug auf Rußland nicht zu befürchten sind. Besonders bemerkenswert ist der Umstand, daß Moskau rund 40 Prozent seines Außenhandels mit Brüssel abwickelt; nach einem Beitritt ostmitteleuropäischer Länder werden es über 50 Prozent sein.<sup>14</sup> Zum Vergleich: Der Handel Rußlands mit den GUS-Staaten ist von etwa 55 Prozent (1991) auf mittlerweile rund 22 Prozent (1998) geschrumpft; mit China beträgt er 6 Prozent, mit den USA 4 Prozent und mit Japan 3 Prozent. Hinzu kommt: Über 50 Prozent der Direktinvestitionen in Rußland werden von EU-Mitgliedsstaaten getätigt, und die von diesen dominierte Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung ist mit 3 Mrd. Euro der weltweit größte Investor in Rußland. Die Teilhaber ausländischer Joint-ventures stammen zu 80 Prozent aus der EU, während umgekehrt zwei Drittel aller Unternehmen mit russischer Beteiligung im EU-Raum tätig sind.<sup>15</sup> Gleichwohl ist man in Moskau (und ebenso in Brüssel) der Ansicht, daß es hier unter günstigen Voraussetzungen noch große Reserven gibt – mittlerweile ist Rußland nach Polen und Tschechien unter den östlichen Handelspartnern der EU auf den dritten Platz zurückgefallen, nachdem die Finanzkrise von August 1998 starke Einbrüche mit sich gebracht hatte (die EU-Exporte fielen 1998 von 26 auf 21 Mrd. Euro, die Importe von 27 auf 23 Mrd. Euro). Tatsächlich beträgt der Handel zwischen Rußland und der EU Schätzungen zufolge nur rund ein Drittel des Niveaus, das angesichts des russischen Sozialprodukts und Rußlands Nähe zu den EU-Märkten zu erwarten wäre.

<sup>13</sup> Do "Atlanty" daleko, i vse že..., in: NG, 28.3.1998.

<sup>14</sup> Detailliert hierzu C. Boyrou, Les relations économiques Union européenne – Russie. De la nécessaire définition d'un projet, in: le courrier des pays de l'Est, 434, November 1998, S. 16-26.

<sup>15</sup> Diese und weitere Angaben bei O. Ivanov/V. Pozdnjakov, Novye vozmožnosti Rossii v Evropejskom Sojuze, in: Meždunarodnaja žizn', 3, 1998, S. 25-31.

- Weitere Anstöße erhielt das Umdenken in Moskau, wenn der Euro die bestehende unipolare in eine bipolare Weltwährungsordnung transformieren würde, d.h. wenn er dem Dollar als Weltreservewährung Konkurrenz machen und ihn in Rußland und im GUS-Bereich sogar zurückdrängen könnte. In ersten – recht spät einsetzenden – Analysen in Moskau jedenfalls wird die Wirkung des Euro überaus positiv und als wichtiger Beitrag zur Festigung der Partnerschaft Rußland-EU gewertet: Der Euro sei geeignet – heißt es –, Rußland zu "entdollarisieren" und den Handel zwischen den Partnern ganz wesentlich zu erleichtern. Auch wird in Moskau aufmerksam registriert, daß der Euro sich anschickt, Europa gleichsam zu globalisieren. So verfügten die Länder der Eurozone im IMF schon heute über 30 Prozent der Stimmen gegenüber 18 Prozent der USA. Das sei "nicht unwichtig angesichts der bekannten besonderen Beziehungen des IMF zu Rußland".<sup>16</sup> Voraussetzung für solche in Moskau aufgezeigten Perspektiven ist freilich, daß sich der Euro als stabile Währung erweist.
- Starke Impulse für eine Verdichtung der politischen Beziehungen Rußlands zur EU gingen von dem Konflikt in und um Jugoslawien aus. Zum einen präziserte der Kölner EU-Gipfel vom Juni 1999 den im Monat zuvor in Kraft getretenen Vertrag von Amsterdam, in dem er konkrete Vorstellungen für eine gemeinsame europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik entwickelte und mit J. Solana einen Verantwortlichen für die internationalen Beziehungen der EU benannte. In den Augen der russischen Führung wird die EU damit zu einem relevanten Partner nicht nur auf den "weichen" Feldern Wirtschaft und Finanzen, sondern auch in dem "harten" Bereich von Sicherheitspolitik und Verteidigung. Von daher wird die Einbeziehung der WEU in die EU von Rußland begrüßt und empfohlen, die Kontakte zu dieser Organisation zu intensivieren.<sup>17</sup> Zum anderen wurde aufmerksam registriert, daß die meisten EU-Mitglieder – anders als die USA – bei der Suche nach einer Verhandlungslösung in Jugoslawien frühzeitig auf eine Einbeziehung Rußlands drängten und sich damit schließlich auch durchsetzten. Bereitschaft und Fähigkeit der Europäer, im Bündnis eigene Akzente zu setzen, erhöhen in den Augen Moskaus das Gewicht der EU über ihre wirtschaftliche Bedeutung hinaus als eigenständigen außen- und sicherheitspolitischen Akteur.

Vor diesem Hintergrund unterstrich der damalige Ministerpräsident Stepaschin im Juli 1999 in Salzburg: "Wir lassen uns bei unserem Handeln von der Maßgabe leiten, daß Rußlands Partnerschaft mit der sich erweiternden EU auf denselben Werten und Interessen basiert und daß sie langfristigen und strategischen Charakter hat."<sup>18</sup> Das war eine deutliche Option für die zukünftige internationale Schwerpunktsetzung des Landes.

## Politische Beziehungen

Kernstück und vertragliche Grundlage der Beziehungen Rußland-EU bildet das eingangs erwähnte Abkommen über Partnerschaft und Kooperation vom 1. Dezember 1997. Es konstituierte ein mehrstufiges System gemeinsamer Entscheidungs- und Arbeitsgremien: Neben den

---

<sup>16</sup> I. Ivanov, Start "zony evro", in: Mëmo, 1, 1999, S. 3-11, hier S. 9 ff. Ähnlich V. Busa, Rossija perechodit na evrovaljutu, in: Sg, 19.5.1998.

<sup>17</sup> So z.B. bei V. Černega, Zapadno-evropejskij sojuz v teni NATO, in: Meždunarodnaja žizn', 8, 1998, S. 56-61.

<sup>18</sup> Rede auf dem Weltwirtschaftsforum vom 1.7.1998, nach dem Manuskript.



halbjährlichen Spitzenbegegnungen sind dies der jährlich tagende Kooperationsrat auf Ministersebene, der die Arbeitsprogramme festlegt, sowie das aus Spezialisten gebildete Kooperationskomitee (mit seinen Unterausschüssen und Arbeitskomitees), in dem die Entscheidungen vorstrukturiert werden; das Komitee für parlamentarische Zusammenarbeit, das von Mitgliedern des Europaparlaments und der Förderationsversammlung gebildet wird, kann dem Kooperationsrat Empfehlungen geben. Für Rußland ist der Partnerschaftsvertrag auch deshalb perspektivreich, weil er als langfristiges Ziel drei der vier berühmten Freiheiten einschließt: Den freien Verkehr von Waren, Kapital und Dienstleistung; die vierte Freiheit, nämlich die freie Bewegung für Arbeitnehmer, wird allerdings nur in begrenztem Umfang gewährt. Für die EU ihrerseits ist der Vertrag Teil einer Gesamtpolitik gegenüber den Staaten Mittel- und Osteuropas, wobei sie sich – was in Moskau positiv registriert wird – um eine effektive Koordinierung mit gleichgerichteten Maßnahmen anderer internationaler Organisationen bemüht (insbesondere IMF, Weltbank, G7/8, OECD, Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung). Anders als in den Ländern Ost-, Mittel- und Südosteuropas bietet das Partnerschaftsabkommen Rußland freilich keine Beitrittsperspektive: Rußland wird zwar als Teil Europas gesehen, nicht aber als potentieller Teil einer durch Vollmitgliedschaft ausgewiesenen europäischen Integration.

Hochrangige russische Politiker, auch Jelzin, haben wiederholt die Frage nach einer EU-Vollmitgliedschaft aufgeworfen. Ganz offensichtlich hatten sie dabei jedoch keine klaren Vorstellungen über die Implikationen eines solchen Schrittes. Da eine Beitrittsperspektive auf absehbare Zeit unrealistisch ist, hat die EU dem Partner Rußland aus politisch-psychologischen Gründen ein Verhältnis *sui generis* in Aussicht gestellt, das in der Substanz über eine Assoziation hinausgeht, doch unterhalb der Schwelle einer Beitrittsoption bleibt. Dies würde Rußland einen zusätzlichen Anreiz geben, sein Wirtschaftssystem an Standards, Normen und ordnungspolitische Rahmenbedingungen der EU anzupassen. Hier ist übrigens ein wichtiges Feld, auf dem die Union – Europäischer Rat, Kommission und nicht zuletzt das Europäische Parlament – tatsächlich einen gewissen Einfluß auf Strukturanpassungen in Rußland ausüben kann, indem sie auf Realisierung der im Partnerschaftsvertrag vorgesehenen Angleichung von Rechtsvorschriften an europäische Normen und Standards drängt (z.B. in den Bereichen Zollwesen, Zertifizierung, Wettbewerbspolitik und Umwelt).<sup>19</sup> Die russische Seite hat wiederholt zugesagt, sich an die entsprechenden Abmachungen zu halten.<sup>20</sup>

Ein weiterer Ansatzpunkt für die Parlamente in Brüssel und Moskau wäre die immer noch ausstehende Ratifizierung der von der EU initiierten Energiecharta, die verlässliche Rahmenbedingungen für Investitionen in Lagerstätten erkundung, Förderprojekten und Pipelinesetzen schafft. Darüber hinaus enthält sie Instrumente zur vor internationalen Gerichten einklagbaren Vertragserfüllung und sichert die freie Durchleitung von Öl und Gas. In diesem Lichte kann die abstrakte Frage einer potentiellen EU-Mitgliedschaft Rußlands offenbleiben. Statt dessen sollten beide Seiten alle Kraft darauf konzentrieren, den Partnerschaftsvertrag mit Leben zu

---

<sup>19</sup> von Ploetz, a.a.O., S. 58.

<sup>20</sup> Vgl. Ivanov/Pozdnjakov, a.a.O., S. 31.

erfüllen. So sehen es übrigens auch zwei Wirtschaftsdiplomaten des russischen Außenministeriums. Es sei nicht wichtig, schreiben sie, "ob Rußland in absehbarer Zeit der EU beitrifft oder ob andere Formen und Methoden einer gegenseitigen Integration gefunden werden. Wichtig ist, diejenigen realen Möglichkeiten nicht auszulassen, die im Abkommen über Partnerschaft und Kooperation enthalten sind".<sup>21</sup>

Was die konkreten politischen Beziehungen angeht, so verpflichteten sich die Vertragsparteien im Partnerschaftsvertrag unter anderem, den Weltfrieden und die internationale Sicherheit zu fördern sowie zu friedlichen Konfliktlösungen beizutragen. Um dies zu erreichen, bekundeten sie die Absicht, den politischen Dialog – auch auf parlamentarischer Ebene – zu vertiefen und die jeweiligen Positionen einander anzunähern. Damit hat Rußland die EU grundsätzlich als gleichberechtigten, wenn auch nicht gleichgewichtigen globalen Akteur anerkannt und in Rechnung gestellt, daß die Union als wirtschaftliche Großmacht verstärkt auch in die Rolle einer einflußreichen politischen Gestaltungsmacht hineinwächst, z.B. in Ostmitteleuropa, im Ostseeraum, im Mittelmeerraum und in der kaspischen Region.

Stärker noch als im Partnerschaftsvertrag kommt die Absicht zur Abstimmung der politischen Positionen in der "Gemeinsamen Strategie der EU für Rußland" zum Ausdruck, die unter deutscher Federführung erarbeitet und auf dem Kölner EU-Gipfel vom Juni 1999 verabschiedet wurde. Sie ist auf vier Jahre angelegt und kann auf Empfehlung des Rates verlängert, überprüft und gegebenenfalls angepaßt werden. Die EU schlägt darin vor, die Partnerschaft EU-Rußland im Rahmen eines "permanenten Dialogs über Politik und Sicherheit" zu entwickeln und dafür einen "ständigen Mechanismus" zu schaffen, den auf EU-Seite der "Hohe Repräsentant" der GASP wahrnimmt. Mit dieser Konkretisierung geht die "Gemeinsame Strategie" weit über den Partnerschaftsvertrag hinaus, indem sie die Entwicklung gemeinsamer Positionen und Initiativen in allen internationalen Foren vorschlägt. Als konkrete Felder der Zusammenarbeit werden u.a. genannt: die Konzertierung im Rahmen der OSZE, insbesondere bei der "Ausarbeitung von Aspekten der Europäischen Sicherheitscharta"; die Einbeziehung Rußlands in EU/WEU-Missionen im Rahmen der Petersberg-Aufgaben; gemeinsame Initiativen zu Konfliktpräventionen und Krisenmanagement "insbesondere in Rußland angrenzenden Gebieten, auf dem Balkan und im Nahen Osten". Ergänzen ließe sich diese Liste um das Problem der russophonen Minderheiten in Lettland und Estland, um Vermittlung zwischen den Konfliktparteien in Belarus, um regional angepaßte Lösungen für die russische Exklave Kaliningrad.

Die weitreichende Offerte zu politischer Kooperation traf in Moskau auf großes Interesse: In einem kurzen Aufriß für ein in Vorbereitung befindliches russisches Pendant zur "Gemeinsamen Strategie" der EU plädiert Moskau für eine "Verstärkung der Partnerschaft Rußland-EU in europäischen und globalen Angelegenheiten". Ausdrücklich erwähnt werden darin die Zusammenarbeit bei der Lösung lokaler Konflikte sowie bei der Gewährleistung der gesamteuropäischen Sicherheit durch Anstrengungen der Europäer selbst "ohne Isolierung,

---

<sup>21</sup> Ebenda.

doch auch ohne Monopolstellung von USA und NATO". Zugleich wird vorgeschlagen, "in äußerst zugespitzten Fragen von der wechselseitigen Information über bereits gefaßte Entscheidungen zu vorherigen Konsultationen überzugehen", und zwar mit dem Ziel, "abgestimmte Entscheidungen auszuarbeiten".<sup>22</sup> Bemerkenswerterweise hätte es Rußland bereits dieses Mal vorgezogen, das Strategiedokument gemeinsam mit der EU zu verfassen und damit das enge Verhältnis zur Union zu dokumentieren. Dies könne in einem nächsten Schritt erfolgen, meinte der russische EU-Botschafter in Brüssel, W. Lichatschow, wobei er vorschlug, nach der Formel "fünfzehn plus eins" zu verfahren.<sup>23</sup>

Gewiß, noch steht der politische Dialog Rußland-EU ganz am Anfang – ein Reflex des Umstands, daß auch die GASP noch kaum entwickelt ist. Auch ist nicht auszuschließen, daß gerade in der Zwischenzone vom Baltikum bis zum Kaspischen Meer Dissenz und Konflikte zwischen beiden Partnern entstehen können. Stichworte wären hier beispielsweise: Moskauer Druck gegenüber baltischen Staaten im Hinblick auf die russischen Minderheiten; verschärfte Repression des von Moskau gedeckten autoritären Lukaschenko-Regimes in Belarus; radikale Wendung der Ukraine hin zur Einordnung in euro-atlantische Strukturen; Moskauer Einsprüche gegen die EU-geförderten Infrastrukturprojekte TRACECA ("Transport Corridor Europe Caucasus Central Asia") und INOGATE ("Interstate Oil and Gas Transport to Europe") als Modelle regionaler Kooperation unter Umgehung Rußlands. Gerade eine engere politische Zusammenarbeit Rußland-EU in bilateralem oder multilateralem Rahmen könnte jedoch dazu dienen, gemeinsam solche Konflikte zu entschärfen, Krisenmanagement zu betreiben und die Neuordnungsprozesse in Europa einvernehmlich und konstruktiv zu gestalten. In dieselbe Richtung weist die Linie der Europäer, Rußland als gleichwertiges Mitglied in den G8-Prozeß einzubeziehen. In der Kosovo-Krise jedenfalls bildete dies den entscheidenden Faktor dafür, daß Rußland bei der Ausarbeitung der Friedensregelungen konstruktiv mitarbeitete (Petersberg-Konferenz, Kölner G8-Gipfel) und dabei schrittweise auf Positionen der westlichen Allianz einschwenkte.

Ein zentraler Test für die Kooperationsfähigkeit Rußlands wird seine Bereitschaft sein, nach dem engen und vertrauensvollen Zusammenwirken der Sonderbeauftragten Tschernomyrdin (Rußland) und Ahtisaari (EU) bei der erfolgreichen Vermittlung im Jugoslawienkonflikt nun auch konstruktiv bei Wiederaufbau und Stabilisierung der Balkanregion mitzuwirken. Voraussetzung hierbei ist, daß das westliche Bündnis und die EU (als Hauptträgerin der materiellen Aspekte des Stabilitätspaktes) Rußland auch ihrerseits einen Platz einräumen, der seinem Engagement, seinem Einfluß und seinen legitimen Interessen in dieser Region entspricht. Das gleiche gilt für den Südkaukasus, wo die Partnerschaftsverträge der EU mit Georgien, Armenien und Aserbaidschan im Juli 1999 in Kraft getreten sind. Ähnlich wie im Falle des Kosovo könnte Rußland auch hier bereit sein, mit der EU bei der Lösung offener Konflikte und der Stabilisierung der Region enger zusammenzuarbeiten. Denn eine politische Stabilisierung des Südkaukasus, gefördert durch gezielte Wirtschafts- und

---

<sup>22</sup> Vorlage für die Brüsseler Tagung des Kooperationsrats EU-Rußland vom 17.5.1999, nach dem Dokument.

<sup>23</sup> Interview mit euro-east, 78, Juni 1999, S. 39.

Infrastrukturprojekte der EU, könnte nicht zuletzt dazu beitragen, die negativen Auswirkungen einer anhaltenden Instabilität im Südkaukasus auf die muslimischen Förderationssubjekte des Nordkaukasus einzugrenzen.<sup>24</sup>

### **Wirtschaftliche Aspekte**

Von großer politischer Bedeutung für Moskau ist die EU, wenn es darum geht, Rußland wirtschaftlich in die internationalen Kooperationsprozesse einzubauen. Das bezieht sich auf zwei Felder. Zum einen profiliert sich die EU – und hier insbesondere Deutschland – als Anwalt einer Einbeziehung Moskaus in die internationalen Wirtschafts- und Finanzorganisationen, darunter auch in die Welthandelsorganisation (WHO) mit ihrem bindenden Regime zur Handelsliberalisierung. Zum anderen verpflichtete sie sich im Partnerschaftsvertrag, zur "schrittweisen Integration der Rußländischen Föderation in einem großen Raum der Zusammenarbeit in Europa beizutragen".

Einen spezifischen Akzent legt Rußland auf die Schaffung einer Freihandelszone (FHZ) mit der EU.<sup>25</sup> Als besonders diskriminierend empfindet Moskau in diesem Zusammenhang Anti-dumping-Maßnahmen der Union, die nach russischer Einschätzung ungerechtfertigt sind und das Land nach Regierungsangaben jährlich 300 Mio. US-\$ kosten. Ursprünglich sollte laut Partnerschaftsvertrag bereits 1998 geprüft werden, ob mit Blick auf die FHZ die materiellen Voraussetzungen für die Aufnahme bilateraler Verhandlungen gegeben sind. Später wurde Einvernehmen darüber erzielt, zunächst den Beitritt Rußlands zur WHO zu betreiben, was die Bildung der FHZ ganz wesentlich erleichtern würde. Hier unterstützen EU-Experten ihre russischen Kollegen bei den Bestrebungen, Lösungsvorschläge für jene Bedingungen zu erarbeiten, die vor einer WHO-Aufnahme von Rußland erfüllt werden müssen. Im übrigen entschärfte die EU den Konflikt um die Dumping-Problematik, die in Rußland immer wieder scharfe Kritik an der EU hervorgerufen hatte, durch die Bestätigung eines neuen Handelsstatus für Rußland – in seinen Beziehungen zur EU wird das Land zukünftig als Marktwirtschaft behandelt. Mit der neuen Regelung können russische Unternehmen bei Dumping-Vorwürfen der EU geltend machen, daß sie ihre Preise tatsächlich nach marktwirtschaftlichen Gesetzen errechnet haben: Antidumping-Maßnahmen werden nur noch auf Einzelfallbasis getroffen.

Problematischer als die Regelung der Grundlagen für die Handelsbeziehungen ist eine Verdichtung der Kapitalverflechtung, insbesondere im Hinblick auf Direktinvestitionen aus der EU und ihren Mitgliedstaaten in Rußland. Die zentralen Ursachen hierfür liegen einmal in der oft willkürlichen Steuergesetzgebung in Rußland sowie in dem Verbot des Erwerbs von Grund und Boden. Gravierender jedoch wirkt der Umstand – und das ist der Führung in

---

<sup>24</sup> Zu den Beziehungen EU-Südkaukasus vgl. im einzelnen die Berichte über die Partnerschafts- und Kooperationsverträge sowie die Fördermaßnahmen für Georgien, Armenien und Aserbaidschan, in: *euro-east*, 78, Juni 1999, S. 24-38.

<sup>25</sup> Hierzu ausführlich H.-H. Höhmann/C. Meier, Rußlands "Ökonomische Sicherheit" in europäischer Perspektive, in: *Berichte des BIOst*, 3-1992, S. 26 ff.

Moskau durchaus bewußt<sup>26</sup> –, daß es nach dem Zusammenbruch des Kommunismus nur unzureichend gelang, ein effektives Institutionensystem zu bilden, das demokratisch legitimiert, rechtlich abgesichert und durchsetzungsfähig sowie professionell besetzt wäre. Solange es an klaren, berechenbaren und durchsetzbaren Spielregeln für wirtschaftliches Handeln mangelt und stattdessen ein kaum verhüllter Rechtsnihilismus herrscht, ist ein stärkeres Rußland-Engagement aus der EU – wie es die Moskauer Elite immer wieder einfordert – kaum zu erwarten.<sup>27</sup> Gravierende Defizite beim Faktor *good governance* haben ganz entscheidend zur Begrenzung der Entwicklung des Landes und dazu beigetragen, daß der Zufluß an Auslandsinvestitionen im Produktionssektor gering blieb. Es muß abgewartet werden, ob Anstöße wie die von der EU-Kommission im Mai 1998 gestartete Initiative, Wirtschaftspraktiker aus Brüssel und Moskau zur Klärung der Probleme zusammenzuführen, hier Verbesserung bringen werden. Ein erster "Runder Tisch" fand unter Beteiligung von 120 Repräsentanten beider Seiten in Brüssel statt, weitere sollen folgen.

Aus dieser komplizierten Situation hat die EU, zuletzt in ihrer "Gemeinsamen Strategie", eine Reihe von Konsequenzen gezogen, die an dieser Stelle nur kurz angerissen werden können:<sup>28</sup>

- Statt auf ungebundene Kredite soll sich wirtschaftliche Förderung hinfert auf konkrete Projekte beziehen, die in ihrer Zielgenauigkeit kontinuierlich begleitet und überprüft werden. Gerade die EU verfügt hier in ihrer Struktur- und Regionalpolitik über reiche Erfahrungen. Auf ähnliche Weise könnten Projekte, von gemischten Kontrollgruppen begleitet und den örtlichen Bedingungen angepaßt, auf Rußland übertragen werden. Solches Engagement der Europäer sollte sich hinfert eher auf kleinere Projekte in den Kommunen und Regionen beziehen, weniger auf großdimensionierte Vorhaben (ausgenommen: Modernisierung und Ausbau von Verkehrs-, Energie- und Kommunikationsinfrastrukturen).
- Wichtiger als "frisches Geld" ist die Bereitstellung "intelligenter Hilfe", wie sie mit dem Tacis-Programm der EU sowie mit entsprechenden Programmen ihrer Mitgliedstaaten (Deutschland: Transform-Programm) praktiziert wird. Im Lichte der Erkenntnis, daß rein ökonomisch ausgerichtete Programme westlichen Standards scheitern, wenn sie nicht auf entsprechenden institutionellen und professionellen Voraussetzungen gründen, wird die EU in dem neuen Tacis-Budget 2000-2006 den Akzent stärker als zuvor auf die Förderung von *good governance* legen, um die Kompatibilität staatlicher und wirtschaftlicher Strukturen zu gewährleisten.<sup>29</sup>

Zu diesen Programmen, die teilweise von EU und Europarat gemeinsam betrieben werden,<sup>30</sup> gehören die Bereiche Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, transparente rechtliche und ordnungspolitische Rahmensetzung, Fixierung von Spielregeln und Erzwingung ihrer

<sup>26</sup> Vgl. die Rede Stepaschins auf dem Salzburger Weltwirtschaftsforum, a.a.O.

<sup>27</sup> Vgl. hierzu Ch. Royen, Der Westen und Rußland: Lehren aus der Krise, in: SWP – aktuell, 24. September 1998.

<sup>28</sup> Ausführlich bei Ju. Borko, Rossijskij i Evropejskij Sojuz opredeljaetsja v vybore strategičeskogo partnerstva, in: Evro, 2, 1999, S. 21-26.

<sup>29</sup> Das neue Tacis-Programm findet sich in: euro-east, 73, Januar 1999, S. 13-26.

<sup>30</sup> Vgl. hierzu H.-Ch. Krüger, in: Meždunarodnaja žizn', 7, 1999, S. 97-99, hier S. 98 f. Der Autor ist Vizegeneralsekretär des Europarats.

Einhaltung, Herausbildung einer Zivilgesellschaft. Unter den in der "Gemeinsamen Strategie" aufgelisteten Förderfeldern wird diesem Aspekt zu Recht sogar Priorität eingeräumt. Im einzelnen zählen dazu beispielsweise die Professionalisierung und Qualifizierung von Managern aus Industriebetrieben, von Wirtschaft- und Finanzexperten, von Steuer- und Verwaltungsfachleuten. Auf dem Felde von Bankwesen und Bankenkontrolle, die in Rußland besonders defizitär sind, haben die EU und ihre Mitgliedstaaten umfangreiche Erfahrungen akkumuliert, nicht zuletzt bei der Vorbereitung des Euro. Ein Stichwort wäre Hilfe bei der Repatriierung des Fluchtkapitals, das Schätzungen zufolge zwischen 1993 und 1998 einen Umfang von 136 Mrd. US-\$ erreicht hat.<sup>31</sup>

- Seit kurzem engagieren sich die EU und ihre Mitgliedstaaten verstärkt in den russischen Regionen, denn hier sind die Projekte überschaubar, die Ansprechpartner leicht identifizierbar, der Zugang zu den Menschen unmittelbarer. Vor allem aber tragen solche Beziehungen, die durch eine Vielzahl dezentraler Vereinbarungen zwischen russischen und westeuropäischen Regionen ergänzt werden, zur Anbindung auch der russischen Regionen an europäische Strukturen bei. Aus russischer Sicht sind massive westliche Investitionen in regionale Projekte äußerst positiv zu werten, tragen sie doch zum Aufbau von Zentren bei – so der frühere Ministerpräsident Stepaschin –, "um die herum neue Güter, Dienstleistungen und Arbeitsmärkte, kurz: Zentren des Wirtschaftswachstums für das kommende Jahrhundert entstehen".<sup>32</sup> Tatsächlich zeigen viele Regionen Rußlands, die dank der Liberalisierung der Außenwirtschaftsbeziehung und der Entwicklung des Föderalismus umfangreiche Rechte besitzen, ein immer größeres Interesse an der EU und deren Mitgliedstaaten.<sup>33</sup> Das wirtschafts- und finanzpolitische Versagen der Zentralbehörden in Moskau dürfte die Regionen in Zukunft sogar noch stärker in ihrem Bestreben stimulieren, eigene Initiativen zu ergreifen.

Aus westlicher Sicht sind solche auf Entfaltung eines Eigenprofils angelegte Entwicklungen durchaus positiv zu werten. Zum einen sind die regionalen Eliten aus ihrer spezifischen Interessenlage heraus eher Gegner einer konfliktuellen oder konfrontativen Außenpolitik, da diese die Verbindungen zum Westen gefährden könnte sowie auf eine Remilitarisierung des Landes und damit auf eine Rezentralisierung hinauslaufen würde. Zum anderen könnte eine EU-geförderte Verbesserung der materiellen Verhältnisse in den Regionen dazu führen, daß die dort lebenden Menschen westliche Unterstützung nicht ausschließlich als Programme für "Neureiche" in Moskau erfahren. Nur dann, wenn westliche Förderung spürbare Auswirkungen auf die Lebensverhältnisse der Menschen in der "Provinz" hat, wird der Reformkonsens wachsen und antiwestliche Propaganda nicht länger auf fruchtbaren Boden fallen.

---

<sup>31</sup> So die Londoner Ratingagentur Fitch IBCA, vgl. Nachrichten für Außenhandel (Eschborn), 19.8.1999.

<sup>32</sup> Frühstückrede vor dem Weltwirtschaftsforum in Salzburg vom 1.7.1999, nach dem Manuskript.

<sup>33</sup> Hierzu im einzelnen I. Kuz'min, Rossijskij centr, regiony i vnešnj mir, in: *Meždunarodnaja žizn'*, 11-12, 1998, S. 56-60; vgl. auch E. Schneider, Außenpolitische Aktivitäten russischer Regionen, in: *Aktuelle Analysen des BIOst*, 38/1998.

- In gewissem Umfang ist es nicht zuletzt das Netz von Städtepartnerschaften, das die Reformansätze und deren Akzeptanz durch die Menschen fördert<sup>34</sup> sowie zum Entstehen einer Bürgergesellschaft beiträgt, die politisch agiert und sich einmischt. "Je mehr wir für die Entwicklung einer Bürgergesellschaft in Rußland tun können", heißt es an einer Stelle treffend, "desto schneller beginnen wir uns aufzurichten und desto näher rücken wir an Europa heran. Deshalb hat es prinzipielle Bedeutung, regelmäßige Kontakte zwischen Rußland und den anderen Ländern auf der Ebene der Bürgergesellschaft und ihrer Institute herzustellen und zu entwickeln".<sup>35</sup>
- Zwischen Deutschland und Rußland gibt es mittlerweile über siebzig vertraglich vereinbarte Städtepartnerschaften; es könnten sogar noch mehr sein, üben nicht deutsche Städte aus Furcht vor Belastung des begrenzten kommunalen Budgets eher Zurückhaltung gegenüber entsprechenden Wünschen potentieller russischer Partner. Die meisten Städtepartnerschaften beschränken sich nicht auf Begegnungen persönlichen oder professionellen Charakters oder gar auf bloßen "Bürgermeistertourismus", wie häufig vermutet wird. Vielmehr befassen sie sich zunehmend mit praxisnahen Aufgaben. Dazu zählen insbesondere: Know-how-Transfer auf den Gebieten kommunale Selbstverwaltung und Schaffung moderner städtischer Infrastrukturen; Unterstützung bei der Gründung von Wirtschaftsfördergesellschaften sowie von Projekten zur lokalen Wirtschaftsentwicklung vor allem im Bereich privater Klein- und Mittelbetriebe; Förderung der beruflichen Aus- und Fortbildung auf beiden Feldern; Vermittlung von Kontakten zwischen Betrieben der gleichen Produktionssparte; Vernetzung von Akteuren und Initiativen im Sozialbereich und zwischen NGOs der Partnerstädte. Diese breit angelegte Kontakt- und Kooperationsstrategie kann oft preisgünstiger und zielgerichteter vermitteln als die etwas in Verruf geratenen Consulting-Gruppen.

Die EU hat aus dem erfolgreichen Wirken der Städtepartnerschaften inzwischen die Konsequenzen gezogen und deren Aktivitäten in ihre Rußland-Strategie stärker integriert: Im Rahmen des neuen Tacis-Programms für die Periode bis zum Jahre 2006 hat sie ein spezielles Fenster für Städtepartnerschaften geöffnet sowie ihre Mittel für das sogenannte Twinning-Programm deutlich erhöht (neben den Städtepartnerschaften als Kern fördert die EU hierbei u.a. auch Partnerschaften zwischen Berufsorganisationen, Universitäten, Gewerkschaften, Betrieben). Mittlerweile nutzen viele deutsche Städte bei der Ausweitung ihrer Aktivitäten (sowie zur Entlastung ihres Budgets) zunehmend solche Drittmittel seitens der EU sowie auch der Bundesregierung (Transform) und der jeweiligen Bundesländer. Damit gewinnt die materielle Förderung an Tiefe und Reichweite weit über das Maß hinaus, das die Kommunen aus eigener Kraft erbringen könnten. Die Städtepartnerschaften sind somit geeignet, den Charakter von breit angelegten Basis-Entwicklungspartnerschaften zu gewinnen. In Zusammenarbeit mit den europäischen Institutionen und komplementär zu deren Projekten auf zentraler Ebene können sie durch Verklammerung von unter dazu beitragenden, den materiellen Transformationsprozeß in Rußland als wichtige Voraussetzung für eine

---

<sup>34</sup> Vgl. Deutsch-Russisches Forum (Hg.), *Impulse für die Bürgergesellschaft in Rußland. Texte und Materialien zu den Entwicklungsperspektiven deutsch-russischer Kommunalpartnerschaften*, Berlin 1999; darin exemplarisch mein Beitrag: *Die Städtepartnerschaft Köln – Wolgograd*, S. 32-40.

<sup>35</sup> A. Glinčikova in einem Beitrag zur Konferenz "Evropejskij vybor Rossii", a.a.O., S. 17.

erfolgreiche Partnerschaft EU-Rußland zu stimulieren. Schließlich bieten die Städtepartnerschaften einen wichtigen Rahmen für die geistige Annäherung der Menschen. Die Vermittlung von NGO-Aktivitäten im weiteren Sinne wird von den Menschen in Rußland als Indiz dafür gewertet, daß es den Europäern nicht nur um Materielles geht, sondern auch um den Austausch von Ideen, sozialem Engagement und Kultur. Sie könnten dazu beitragen, daß Russen und Deutsche "in den Genuß greifbarer Ergebnisse gelangen – nicht lediglich vor dem Hintergrund großer Politikereignisse, sondern auch in ihrer Alltagserfahrung".<sup>36</sup>

### **Attraktivität des europäischen Modells**

Bemerkenswert bei allem ist, daß im Zuge der Krise neoliberaler Transformationsmodelle das europäische Modell einer sozial ausgerichteten Marktwirtschaft in Rußland an Attraktivität gewinnt. Das hat seinen Niederschlag sogar in dem erwähnten Strategieentwurf Moskaus gegenüber der EU gefunden. Rußland wolle das Wirtschaftspotential der EU nutzen, heißt es dort. Darüber hinaus aber wolle es auch "von den Verwaltungserfahrungen der Europäischen Union profitieren, um bei der Entwicklung einer auf den Prinzipien eines fairen Wettbewerbs basierenden, sozial orientierten Marktwirtschaft sowie beim weiteren Aufbau eines demokratischen Rechtsstaats zusammenzuwirken".<sup>37</sup> Weitere Beispiele für das zunehmende Interesse der russischen Elite an Prinzipien und Funktionsmechanismen des europäischen Modells sind Beiträge russischer Publizisten, die sich von unterschiedlichen Positionen aus mit Einzelheiten staatlicher Umverteilungspolitik in westlichen Staaten befassen (in der KP-nahen Tageszeitung "Sovetskaja Rossija"<sup>38</sup>) oder die Programm und Politik sozialdemokratischer Parteien Westeuropas analysieren (in der dem Außenministerium nahestehenden Zeitschrift "Meždunarodnaja žizn").<sup>39</sup> Hierin liegen zusätzliche Chancen für Europa: Die Vertiefung eines einschlägigen russisch-europäischen Dialogs – zwischen Vertretern der Parlamente, der Parteien, gesellschaftlichen Organisationen und Wissenschaftlern – wäre geeignet, das wechselseitige Verständnis zu fördern und Rußland für eine Anbindung an europäische Strukturen inhaltlich und psychologisch besser vorzubereiten.

In Europa ist das Verständnis für Modifikationen am neoliberalen Kurs in Rußland gewachsen: Nach dem Scheitern des ersten Anlaufs zur Transformation Rußlands hat eine Konditionierung wirtschaftlicher und technischer Hilfe, die sich an rein westlichen Vorbildern ausrichtet, wenig Aussicht auf Erfolg. Das Verständnis rührt nicht zuletzt daher, daß die Wirtschaft in Westeuropa nach 1945 im allgemeinen keineswegs dem Selbstlauf überlassen wurde, wie es die neoliberale Schule postuliert. Als mit der Nazidiktatur auch deren rüstungs- und kriegsbedingte Planwirtschaft zusammenbrach, wurde keineswegs zugleich eine freie Marktwirtschaft installiert. Vielmehr behielt der Staat bis in die 50er Jahre

---

<sup>36</sup> So Rußlands Deutschland-Botschafter S. Krylow, Ein spektakulärer Durchbruch. Das deutsch-russische Verhältnis an der Schwelle des 21. Jahrhunderts, in: Internationale Politik, 10, 1998, S. 23-28, hier S. 28.

<sup>37</sup> Siehe Anm. 22.

<sup>38</sup> O. Čerkovec, Doigralis', in: Sovetskaja Rossija, 22. 9.1998.

<sup>39</sup> B. Orlov, Levye v Evrope, in: Meždunarodnaja žizn', 2, 1999, S. 72-81.



hinein und teilweise auch danach wichtige Bereiche von Industrie und Infrastrukturen in seiner Hand, kontrollierte Außenhandel, Devisenmärkte, Wohnungsbau, Versorgung und lenkte durch eine gezielte Steuer- und Investitionspolitik Wiederaufbau, Umstrukturierung und Modernisierung des Landes. Auch gab es nach der Währungsreform von 1948 keineswegs umfassende Preisliberalisierungen, wie häufig vermutet wird. Vielmehr blieben Rationierung und Preiskontrolle in Produktion und Verteilung von Grundnahrungsmitteln sowie Brennstoffen und Rohstoffen für industrielle und landwirtschaftliche Verwendung bestehen. Berechnungen zufolge betrug der BIP-Anteil jener Wirtschaftssektoren, in denen die Regierung das Produktionsvolumen und die Preise streng kontrollierte, im Jahre 1950 fast 40 Prozent.

Vor diesem Hintergrund eigener Transformationserfahrungen bringen gerade die Europäer viel Verständnis für die Voraussetzungen erfolgreicher Transformation in Rußland sowie für die Absicht der russischen Führung auf, durch verstärkte staatliche Einflußnahme Korrekturen an dem bisherigen, neoliberal geprägten Transformationskurs vorzunehmen. Stichworte wären hier beispielsweise: Beibehaltung eines – in Rußland historisch gewachsenen – starken Staatssektors in den strategischen Bereichen Rohstoffe, Industrie, Infrastrukturen; wachstums- und sozial ausgerichtete begrenzte Lockerung der Geldpolitik; verbesserte Aufsicht über das Banken- und Finanzwesen; hinreichende Kontrolle des Kapitalverkehrs sowie der Exporte und Importe. In Varianten waren dies die Konzepte und Instrumente, in deren Zeichen die Westeuropäer nach 1945 erfolgreich den wirtschaftlichen Wiederaufbau schafften. So gesehen ist es mehr als ein *bon mot*, wenn der französische Außenminister Védrine kürzlich bemerkte: "Rußland ist das Europa der 50er Jahre."<sup>40</sup> In ähnlichem Sinne äußerte sich H. Köhler, der deutsche Präsident der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung. In Rußland ließen sich Demokratie und Marktwirtschaft auf Dauer nur dann verwirklichen, bemerkte Köhler, "wenn wir sie in der Kultur, der Geschichte und den Traditionen des Landes verankern". Vielfach müßten überhaupt erst die Reformvoraussetzungen geschaffen werden, z.B. der Aufbau staatlicher Institutionen und einer verlässlichen Bürokratie.<sup>41</sup>

Allerdings hat ein analoger Erfolg der Transformation in Rußland wichtige Voraussetzungen: Sie erfordert einen funktionsfähigen Staat mit akzeptierten Institutionen und durchsetzungsfähigen Gesetzen. Die neue Wirtschaftsordnung muß eine Wettbewerbsordnung schaffen, die echte Leistungskonkurrenz garantiert und der Privatinitiative der Unternehmen breiten Raum gibt. Die Herausbildung einer "kritischen Masse" an Privateigentum und Wettbewerb muß verhindern, daß der Staat – wie im sowjetischen Kommandosystem – über seine Regulierungsfunktion hinaus erneut selbst zum zentralen Subjekt wirtschaftlichen Handelns wird. Anders ausgedrückt: Nach Abschluß der Übergangsphase hat sich der Staat im wesentlichen darauf zu beschränken, die Spielregeln für wirtschaftliches Handeln festzulegen, nicht aber das Spiel selbst zu betreiben. Die Erfahrungen in Deutschland zeigen: Der

---

<sup>40</sup> Vgl. P. Lemaître/D. Vernet, Les Quinze récusent le modèle de réforme purement libéral pour Moscou, in: *Le Monde*, 8.9.1998.

<sup>41</sup> Köhler fordert politisch realisierbare Reformen für Rußland, in: *FAZ*, 8.10.1998.

Übergang zu einer solchen Ordnung ist kein einmaliger Akt, sondern ein Prozeß, der sich über einen längeren Zeithorizont erstreckt. Im Sozialismus sowjetkommunistischen Typs haben sich über Jahrzehnte hinweg Verhaltensnormen herausgebildet, die nur über einen längerfristigen, von Selbsterfahrung und Lernergebnissen geprägten Stop-and-go-Prozeß geändert werden können.

### **Neue Trennlinien oder gesamteuropäische Verklammerung?**

In Europa lassen sich gegenwärtig zwei einander widersprechende Tendenzen beobachten. Auf der einen Seite bilden sich – seit dem Ende des Ost-West-Konflikts – gesamteuropäische Strukturen heraus, symbolisiert insbesondere durch die Mitgliedschaft nahezu sämtlicher Staaten Europas im Europarat (Ausnahmen: die autoritär-repressiven Regime in Jugoslawien und Belarus) und in der OSZE. Auf der anderen Seite besteht jedoch die Gefahr, daß mit der Einbeziehung nur eines Teils der Staaten Ost-, Mittel- und Südosteuropas in die "harten" euro-atlantischen Integrationsgemeinschaften EU und NATO in Europa neue Bruchlinien entstehen, neue Gräben zwischen Ost und West gezogen werden. Die OSZE als politische Organisation mit Konsensprinzip wird dies allein kaum verhindern können. Zwar drängt Moskau darauf, daß die OSZE bei der Neuordnung Europas eine Hauptrolle spielt. So gesehen hat das anvisierte "Charta-Dokument über Europäische Sicherheit" aus russischer Perspektive die Aufgabe, auf der Grundlage eines umfassenden Sicherheitsverständnisses den herausragenden Beitrag zur Gestaltung eines einheitlichen Sicherheitsraums in Europa ohne Trennlinien zu leisten. Gleichwohl ist man in Moskau realistisch genug zu sehen, daß die OSZE damit weit überfordert wäre.

Die EU hat ein vitales Interesse daran, daß Rußland mit ihrem erweiterten Integrationsraum zusammengeführt und verklammert wird, denn dies bietet die Perspektive für politische Stabilität, wirtschaftlichen Nutzen, Verankerung europäischer Normen und Werte auf dem gesamten Kontinent.<sup>42</sup> Negative Einflüsse aus dem Osten lassen sich durch das Ziehen neuer Gräben ohnehin nur begrenzt eindämmen, seien es Migration, Drogenschmuggel, ökologische Desaster oder die Folgen politisch-militärischer Turbulenzen in Rußland und angrenzenden Regionen. Eine west-östliche Modernisierungsmose über die Grenzen hinweg hätte unter solchen Vorzeichen wenig Chancen. Mit der bloßen Verschiebung der EU-Grenzen nach Osten würde sich in Europa eine Zwei-Klassen-Gesellschaft herausbilden, Rußland wäre an den Rand gedrängt.

Für Rußland bilden solche Perspektiven einen weiteren Grund, ein möglichst enges Verhältnis zu den internationalen europäischen Strukturen zu suchen, um eine "Ent-Europäisierung" des Landes zu vermeiden.<sup>43</sup> Vor diesem Hintergrund äußerte der damalige russische Ministerpräsident Primakow auf der ersten Sitzung des EU-Rußland-Kooperationsrats von Januar 1998 den Wunsch, Tacis mit einer Untersuchung über die Folgen

---

<sup>42</sup> Vgl. dazu I. Kempe, Direkte Nachbarschaft. Die Beziehungen zwischen der erweiterten EU und der Russischen Föderation, Ukraine, Weißrußland und Moldava, Gütersloh 1998.

<sup>43</sup> So I. Ivanov, Rassirenje Evrosojuza: scenarii, problemy, posledstvija, in: Mëmo, 9, 1998, S. 22-33, hier S. 31.

zu beauftragen, die die EU-Erweiterung für Rußland zum Thema haben sollte. Dabei konzentrierte er sich auf drei Punkte – den drohenden weiteren Verlust ostmitteleuropäischer Märkte, die Verschärfung der Grenzkontrollen im Zeichen des Schengen-Regimes und die Perspektive, daß die Beitrittskandidaten als neue NATO-Mitglieder antirussische Sentiments in die EU hineinbringen könnten.<sup>44</sup> Wo liegen tatsächlich Gefahren für die Entstehung neuer Trennlinien und wie kann ihnen begegnet werden?

- In Rußland hat die inhaltliche Diskussion in Politik und Wissenschaft über die Folgen der EU-Erweiterung gerade erst begonnen. Auf der einen Seite werden durchaus Vorteile für Rußland registriert: die Größe des Marktes für russische Produkte, die Vereinheitlichung und Zuverlässigkeit der Transitrouten und der Grenzregime im Handelsverkehr, die Harmonisierung der Zolltarife im EU-Raum.<sup>45</sup> So wird das Näherrücken der Zone von Wohlstand und Wirtschaftsmodernisierung in Rußland zunehmend auch als Chance für das eigene Land begriffen. Andererseits ist die häufig geäußerte Sorge keineswegs unbegründet, im Zuge der EU-Erweiterung in Ostmitteleuropa tatsächlich weitere Märkte zu verlieren und an den Rand gedrängt zu werden. Schon heute wickeln die Beitrittskandidaten bis zu 70 Prozent ihres Außenhandels mit der EU ab und haben damit die Relationen aus der RGW-Periode geradezu umgekehrt.

Aus Moskauer Perspektive fürchtet man weniger höhere Einfuhrzölle für russische Produkte in die EU – mit durchschnittlich 1 Prozent sind sie sogar wesentlich niedriger als nach Ostmitteleuropa (8 Prozent), und 80 Prozent der Produkte werden überhaupt zollfrei in die EU ausgeführt. Vielmehr ist es die Übernahme der EU-Standards und Normen durch die Beitrittskandidaten, so die Bedenken in Moskau, die diese Länder von Rußland entfernen.<sup>46</sup> In Wirklichkeit liegt das Problem noch tiefer, wie der finnische Experte Nyberg treffend bemerkt: "Mit der Osterweiterung der Europäischen Union geht eine Dynamik einher, von der Rußland praktisch ausgeschlossen ist. Das systematische und schnell voranschreitende Übernehmen der europäischen Normen und Bestimmungen durch die Beitrittskandidaten entfernt Rußland effektiv von seinen mitteleuropäischen Nachbarn. Es entsteht ein normatives Gefälle, hinter dem Rußland die von der Sowjetunion und dem Comecon vererbten Regeln und Normen lediglich noch mit den anderen GUS-Staaten teilt."<sup>47</sup> Hier werden deutlich noch einmal jene zuvor charakterisierten Voraussetzungen genannt, ohne deren Erfüllung die Partnerschaft EU-Rußland schwerlich Früchte tragen kann. Nicht zufällig genießen sie in der "Gemeinsamen Strategie" Priorität.

- Wenn Moskau keine Einwände gegen eine EU-Vollmitgliedschaft der Ostmitteleuropäer einschließlich der baltischen Staaten erhebt, so ist dies auch auf eine bewußte "Doppelstrategie" (Kinkel) der Union zurückzuführen: Parallel zu den Europaverträgen mit den Beitrittskandidaten unterzeichnete Brüssel den Partnerschafts- und Kooperationsvertrag mit Rußland. Ganz ähnlich werden die Beitrittsverhandlungen mit

<sup>44</sup> EU-Russia: Another summit – this time with no empty chair, in: euro-east, 74, Februar 1999, S. 36-39, hier S. 38.

<sup>45</sup> Vgl. I. Ivanov, a.a.O., S. 29 ff., sowie N. Feit, Ėkonomičeskie otnošenija meždju Rossiej i stranami central'no-vostočnoj Evropy, in: Ėkonomičeskie i social'no-političeskie transformacii v Central'noj i Vostočnoj Evrope vo polovine XX veka, Moskau 1998, S. 24-44, hier S. 44.

<sup>46</sup> I. Ivanov, a.a.O., S. 30; Pozdnjakov/Ganža, a.a.O., S. 40 f.

<sup>47</sup> R. Nyberg, Rußland hat noch nicht wieder Tritt gefaßt, in: FAZ, 17.2.1999.

Polen, Tschechien, Ungarn, Slowenien und Estland von den erwähnten Bestrebungen der EU begleitet, im Rahmen einer Einbeziehung Rußlands in die WHO ein Freihandelsabkommen mit dem Land abzuschließen. Die Konstituierung einer FHZ Rußland-EU liefe auf die Integration Rußlands in einen gesamteuropäischen Wirtschaftsraum hinaus, vergleichbar dem aus EWG/EG und EFTA gebildeten Wirtschaftsraum der 70er Jahre. Allerdings stellt sich hier die Frage, ob Rußlands Führung die Balance zwischen der damit verbundenen Markttöffnung einerseits und selektivem Protektionismus andererseits einhalten kann, der die Wirtschaft vor ruinösem ausländischem Wettbewerb bewahrt.

- Äußerst negativ wirken sich unter politisch-psychologischen und ökonomischen Aspekten die verschärften Restriktionen in der Kommunikation zwischen Rußland und den EU-Ländern aus. Das Schengen-Regime mit seinem Postulat nach zuverlässiger Abschottung der künftigen EU-Ostgrenzen gegen grenznahe Besucher- und Handelsströme verstärkt in Rußland das Gefühl der Ausgrenzung, zumal die EU mit der Aufnahme Finnlands (1995) sowie mit der anvisierten Mitgliedschaft Polens und der baltischen Staaten zugleich auch die direkten Nachbarschaften zum Nordwesten Rußlands ausweitet. Besonders problematisch sind die Restriktionen in den Grenzräumen, da sie die ohnehin strukturschwachen Grenzregionen durch Beeinträchtigung des grenzüberschreitenden Handelsverkehrs belasten könnten. Die "inklusive" Strategie von Partnerschaft und Kooperation droht durch eine "exklusive" Politik des Abhaltens konterkariert zu werden. Hier gilt es, eine Balance zu finden zwischen der Sicherung der EU-Außengrenzen gegenüber Rußland einerseits und den Bedürfnissen zu grenzüberschreitender Kommunikation und Kooperation andererseits. Einen wichtigen Beitrag zur interregionalen Zusammenarbeit könnten die von EU und Europarat gemeinsam unterstützten einschlägigen Programme leisten: Außenminister Iwanow zufolge bilden sie "einen wirkungsvollen Kanal der Teilnahme Rußlands an den Prozessen der europäischen Integration" und sind geeignet, "ein neues Europa ohne Trennlinien aufzubauen".<sup>48</sup>

In besonderem Maße gilt all dies für Kaliningrad/Königsberg: Seine spezifische, politisch sensitive geographische Lage als zukünftige Enklave der EU drängt nach Lösungen, die Kaliningrad als integralen Bestandteil Rußlands und zugleich als aktiven Partner von EU und Ostseekooperation ausweisen. Nicht auf sicherheitspolitischem Feld liegen die Bedrohungen für das Gebiet, sondern in seinem weiteren wirtschaftlichen und sozialen Abstieg. Interessanterweise äußerte Rußland auf dem Kölner Gipfel mit der EU-Troika vom 8. Juli 1999 erstmals offiziell den Wunsch, im Zuge der EU-Erweiterung mit der Union in einen Dialog über den Problemkomplex Kaliningrad einzutreten.<sup>49</sup>

- Der Verhinderung neuer Bruchlinien gilt auch die Politik Rußlands, durch aktive Mitarbeit in subregionalen Organisationen in gesamteuropäische Strukturen eingebunden zu werden. Das bezieht sich insbesondere auf den Rat der Ostsee-Anrainerstaaten, den Rat für den europäisch-arktischen Bereich der Barentssee und das Projekt Schwarzmeer-Wirtschaftskooperation (die anvisierte Mitgliedschaft in der Zentraleuropäischen Freihandelszone CEFTA bleibt Rußland aus politischen und handelspolitischen Gründen

---

<sup>48</sup> Mèmo, a.a.O., S. 95.

<sup>49</sup> Euro-east, 78, Juni 1999, S. 24.

verwehrt).<sup>50</sup>

Ein herausragendes Beispiel für gesamteuropäische Verklammerung durch regionale Kooperation besitzt das 1997 auf finnische Initiative hin entwickelte und auf dem Kölner EU-Gipfel sanktionierte Projekt der "Nördlichen Dimension für die Politik der EU", mit dem das Profil der EU in der baltischen Region insgesamt stärker herausgearbeitet und der Nordwesten Rußlands enger mit den dynamischen Entwicklungen im Ostseeraum verbunden werden soll.<sup>51</sup> Das Projekt, das in Moskau auf einhellige Zustimmung stößt, bezieht sich im Kern auf folgende Schwerpunkte: grenzüberschreitende Zusammenarbeit an der 1.300 km langen Grenze Rußlands zu Finnland (und damit zur EU); Kooperation bei dem Bemühen um Entsorgung militärischen und zivilen Nuklearmülls im Norden Rußlands; Entwicklung und Nutzung der natürlichen Ressourcen im Nordwesten Rußlands wie Erdgas, Öl, Mineralien und Holz; Ausbau und Modernisierung der Energie-, Verkehrs- und Telekommunikationsnetze sowie deren Anbindung an die europaweiten Infrastrukturen. Die finnische Regierung hat die Konkretisierung des Projekts in Form eines detaillierten Aktionsplans zu einem Schwerpunkt ihrer Präsidentschaft (Juli bis September 1999) erklärt.

Möglicherweise könnte das Projekt tatsächlich dazu beitragen, für Rußland ein zentrales Tor nach Europa zu öffnen, "die positive Interdependenz zwischen der Union, Rußland und dem Ostseeraum zu stärken"<sup>52</sup> und Rußland auf regionaler Ebene enger in die internationalen europäischen Strukturen einzubeziehen. Darüber hinaus wäre das Projekt geeignet, sensitive Probleme in den wechselseitigen Beziehungen EU-Rußland konstruktiv aufzugreifen, z.B. im Hinblick auf das noch immer gespannte Verhältnis Rußlands zu den baltischen Staaten und auf die Sicherung der Lebensfähigkeit der russischen Exklave Kaliningrad als integraler Teil der Ostseekooperation, ihrer Infrastrukturen und Netzwerke.

- Was für das Projekt "Nördliche Dimension" gilt, trifft für Europa in seiner Gesamtheit zu: die positiven Effekte einer Verklammerung des Kontinents durch unterschiedliche Formen bi- und multilateraler Kooperation. Gemeint sind beispielsweise Pläne europäischer Firmen zur Beteiligung am Bau des ukrainisch-russischen Großraumtransportflugzeugs AN 70 oder Überlegungen zum Einkauf ganzer Waffensysteme wie des neuen russischen Mehrzweckfighters MIG-29 SMT. Noch durchschlagender in seinen Wirkungen wäre der Ausbau bzw. die Schaffung leistungsfähiger transeuropäischer Netze von Fernstraßen, Eisenbahnen, Telekommunikation und Energieleitsystemen zwischen Rußland und Europa. Als herausragendes Beispiel für solche Projekte nannten deutsche und russische Politiker wiederholt den Bau einer Hochgeschwindigkeits-Eisenbahnstrecke London-Paris-Berlin-Warschau-Minsk-Moskau. Doch solle die Kooperation auf diesen Feldern keine Einbahnstraße sein, so das Strategie-Dokument der EU: Gemeinsam solle eine vertiefte Zusammenarbeit in solchen Bereichen von Hochtechnologie und Wissenschaft allgemein ins Auge gefaßt werden, in denen Rußland über einschlägiges Fachwissen verfügt, z.B. im Hinblick auf Luftfahrt, Raumfahrt, Energieforschung.

---

<sup>50</sup> Hierzu ausführlich C. Meier, Die Einbindung Rußlands in die europäischen Modelle regionaler Wirtschaftskooperation, demnächst in: G. Simon (Hrsg.), Rußland in Europa.

<sup>51</sup> Das Projekt nach dem Dokument. Zu den schon heute entfalteten Aktivitäten in der russisch-finnischen Grenzregion vgl. G. Terenteva, Novye "okna v Evropu" na den'gi Evropejskogo Sojuza, in: Sg, 30.3.1999.

<sup>52</sup> So die "Nördliche Dimension". Ähnlich Außenminister Ivanov, Interfax 15.5.1999.

- Unter den russischen Eliten gibt es Befürchtungen, daß bei einem EU-Beitritt ostmittel-europäischer Staaten weiterwirkende antirussische Stereotypen in die Union eingeschleppt werden und die rußlandfreundlichen Grundtendenzen in der EU negativ beeinflussen könnten. Tatsächlich ist nicht zu übersehen: Auch weiterhin sind historische Altlasten und aktuelles Mißtrauen so virulent, daß sie prägende Kraft auf die wechselseitigen Beziehungen zwischen Rußland und den Mitteleuropäern haben. So gesehen verwundert es nicht, daß die Beziehungen Rußlands zu seinen Nachbarn in Ostmitteleuropa heute im allgemeinen schlechter sind als zu den Mitgliedstaaten der EU.<sup>53</sup>

Dies dürfte sich allmählich ändern, zumal die Ostmitteleuropäer mit dem Beitritt zur NATO das politisch unsichere Terrain "Zwischeneuropa" verlassen haben und später auch als feste Bestandteile der Union gegenüber Rußland selbstsicherer und selbstbewußter auftreten können. Schließlich sind sie es, die als unmittelbare Nachbarn an stabilen Beziehungen nach Osten ein überragendes Interesse haben. In der Perspektive der Osterweiterung jedenfalls stimuliert die EU beide Seiten, unter radikal gewandelten Bedingungen kooperative Beziehungen und nachbarschaftliche Partnerschaft zueinander zu unterhalten – nicht zuletzt deshalb, um die Union nicht mit historischen Sonderkonflikten dieser Region zu belasten. Dazu zählt auch das Bemühen der EU, Lettland und Estland dazu zu bewegen, die Integration der russophonen Bevölkerungsteile zu erleichtern und damit zur Entspannung ihres Verhältnisses gegenüber Rußland beizutragen. Dieses kontroverse Problem könnte in Zukunft durch interessante Entwicklungen entschärft werden: So scheint sich ein Trend abzuzeichnen, bei dem sich gerade unter der russophonen Aktivbevölkerung beider Länder eine spezifische Gemeinschaft von Baltenrussen herausbildet, die eher nach Europa blicken als nach Rußland ("Euro-Russen"). Im Zeichen einer Partnerschaft Moskau-Brüssel könnte sich diese Gruppe von einem Stein des Anstoßes vielleicht sogar in eine Brücke zwischen Rußland und der sich um die baltischen Staaten erweiternden Union wandeln.

## Rußland im Europarat

Vor dem Hintergrund der anvisierten Partnerschaft mit der EU wird die große Bedeutung verständlich, die die russischen Eliten parteiübergreifend der Mitgliedschaft im Europarat und damit der Einbeziehung des Landes in den europäischen Rechtsraum beimessen. Symptomatisch hierfür sind die relative Dichte in der Moskauer Berichterstattung und Analyse über die Tätigkeit des Europarats und die entsprechenden Aktivitäten der russischen Delegation.<sup>54</sup> Die Gründe hierfür sind vielfältiger Natur. Vor allem bildet der Europarat die einzige exklusive gesamteuropäische Organisation: Die Mitgliedschaft gilt der russischen Elite daher als wichtiger Ausweis dafür, daß Rußland nicht durch neue Trennlinien an die Peripherie gedrängt, sondern als integraler Bestandteil Europas, seiner Grundprinzipien und seiner Grundwerte wahrgenommen wird. Hier liegt aus der Sicht Moskaus eine wichtige Verklammerung mit der EU: Indem der Europarat mit der Mission betraut ist, Demokratie,

---

<sup>53</sup> Ausführlich hierzu Ju. Davydov, Rußland und Osteuropa, Schriftenreihe der SWP, IP 2833, Februar 1994.

<sup>54</sup> Als Beispiele seien genannt V. Lukin, a.a.O.; Ju. Ušakov, 39-j člen Soveta Evropy, ebenda, S. 29-35; A. Vladočenko, Rossijskaja Sovetskaja Evropa. Opyt dvuch let sotrudničestva, ebenda, 4, 1998, S. 65-72; sowie die oft detaillierten Beiträge in den Tageszeitungen NG und Sg.

Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit zu stärken, kann er im Falle Rußlands der Implementierung jener Demokratieklauseln dienen, die in den Eingangsbestimmungen des Vertrages mit der EU als Voraussetzung für Partnerschaft und Kooperation genannt werden. Dort wird darauf verwiesen, daß Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten – insbesondere den Minderheitenrechten – sowie einem Mehrparteiensystem mit freien und demokratischen Wahlen überragende Bedeutung für die Erfüllung des Vertrages zukommt. Folgerichtig arbeiteten Europarat und EU in ihrer Rußlandpolitik eng zusammen.

In diesem Rahmen beteiligt sich die russische Delegation, die sich aus Mitgliedern der Staatsduma und des Föderationsrats zusammensetzt, aktiv an der Gesetzgebung des Europarats und sucht daraus für das eigene Land Nutzen zu ziehen. Wichtige Straßburger Konventionen passierten 1998 das russische Parlament. Dazu zählt beispielsweise die Konvention zum Schutz nationaler Minderheiten, auf die sich Moskau bei seinem Engagement für die russische Volksgruppe in Lettland und Estland stützt. Ein weiteres Beispiel ist die Charta über örtliche Selbstverwaltung, bei deren Umsetzung Moskau in erheblichem Umfang auf Experten aus dem Europarat zurückgreift;<sup>55</sup> die aktive Mitarbeit Rußlands im Straßburger "Kongreß lokaler und regionaler Körperschaften" ergänzt die legislativen Aspekte um eine praxisbezogene Dimension.<sup>56</sup> Folgerichtig stellte sich der Konsultativrat der Regionen beim Außenministerium im Mai 1999 für die Zukunft eine Reihe von Aufgaben, darunter: Weiterentwicklung der Zusammenarbeit mit dem Europarat, insbesondere seinem "Kongreß lokaler und regionaler Körperschaften" sowie im Rahmen gemeinsamer Programme Europarat-EU-Rußland; Zusammenarbeit bei der Ausarbeitung von Gesetzen für Kommunen und Regionen sowie Heranziehung von Expertisen bei der Entwicklung von Normen im interregionalen Grenzverkehr; Organisation regelmäßiger "runder Tische", Konferenzen und Konsultationen zu aktuellen Problemen des Föderalismus, der örtlichen Selbstverwaltung, von Bürgerinitiativen sowie zu den Aspekten Jugend, Beschäftigung, Ökologie; Ausarbeitung zusätzlicher Programme langfristiger Zusammenarbeit einzelner Regionen Rußlands und Europas.<sup>57</sup>

Als besonders wichtig sei schließlich die Konvention zum Schutz der Menschenrechte hervorgehoben, mit deren Ratifizierung sich Moskau verpflichtete, in bezug auf Bürger des eigenen Landes nach Ausschöpfung der nationalen Gerichtswege Urteile des Straßburger Obersten Gerichtshofes für Menschenrechte als letztinstanzliche Entscheidungen zu akzeptieren. Dem Beauftragten für Menschenrechte Rußlands zufolge lagen dem Gericht Ende April 1999 immerhin bereits über 1.000 Klagen aus dem Lande vor.<sup>58</sup> Die Hinnahme der

---

<sup>55</sup> Ausführlich hierzu A. Voronin, *Razvitie federalizma v Rossijskoj Federacii i sotrudničestvo s Sovetom Evropy*, in: *Meždunarodnaja žizn'*, 7, 1999, S. 100-105. Der Autor ist Erster Stellvertretender Minister für Regionalpolitik.

<sup>56</sup> V. Lichačev, *Sovet Federacii v meždunarodnych delach*, in: *Meždunarodnaja žizn'*, 4, 1998, S. 18-23. Der Autor, seinerzeit Stellvertretender Vorsitzender des Föderationsrats, ist heute Leiter der russischen Mission bei der EU in Brüssel.

<sup>57</sup> Die Aufgaben sind abgedruckt in: *Meždunarodnaja žizn'*, 7, 1999, S. 111 f.

<sup>58</sup> O. Mironov, *Interfax*, 26.4.1999.

Verbindlichkeit der Straßburger Urteilssprüche ist insofern äußerst bemerkenswert, als Rußland damit de jure und de facto partiellen Souveränitätsverzicht leistet.

So trägt die Verankerung Rußlands im Europarat einerseits dazu bei, daß wichtige Elemente europäischer politischer Kultur Eingang in die Gesetzgebung des Landes finden. Der Straßburger Rußlandbericht vom Juni 1998 nennt als Beispiele Fortschritte bei den Wahlen auf nationaler Ebene und teilweise auch bei der Justizreform.<sup>59</sup> In anderen Bereichen dagegen wurden Zusicherungen nicht eingehalten, etwa im Hinblick auf menschenwürdige Behandlung von Strafgefangenen und Wehrpflichtigen, auf die Bewegungs- und Niederlassungsfreiheit oder auf die Einführung eines alternativen Zivildienstes. Angesichts des Widerstands in der Staatsduma sind die Aussichten auf Abschaffung der Todesstrafe gering (wenngleich auf persönliche Intervention des Präsidenten seit 1997 keine Vollstreckungen mehr vorgenommen wurden). Dies ist eine schwere Belastung für Rußlands Präsenz im Europarat. Die Defizite verweisen auf generelle Probleme, wie sie ähnlich auch in den Beziehungen Rußland-EU auftreten. Gemeint sind die geringe Verankerung der neuen Rechtsordnung im Bewußtsein der Menschen sowie der Mangel an Rechtsempfinden und Gesetzestreue in Politik und Verwaltung. Auch nach Ratifizierung durch das russische Parlament werden Konventionen des Europarats oft nur unzureichend oder überhaupt nicht in entsprechende nationale Gesetze und Verwaltungsakte umgesetzt oder im täglichen Leben praktiziert.<sup>60</sup>

Angesichts der erwähnten, historisch gewachsenen Unterschiede im Rechtsverständnis ist eine tatsächliche rasche Integration Rußlands in den gesamteuropäischen Rechtsraum nicht zu erwarten. Aus juristischer Optik besaß Rußland daher kaum die Reife für seine Aufnahme in den Europarat. Unter politischen Gesichtspunkten dagegen sieht die Sache anders aus. So wäre es problematisch gewesen, mit Rußland in OSZE und EU eng zu kooperieren, das Land aus dem Europarat jedoch auszugrenzen. Eine solche Differenzierung wäre Moskau kaum zu vermitteln gewesen und hätte Synergieeffekte der drei eng zusammenarbeitenden internationalen europäischen Organisationen vereitelt (bekanntlich verfügen auch OSZE und EU über eine menschenrechtliche und rechtsstaatliche Dimension). Die Aufnahme Moskaus dagegen "macht die Lage der Menschenrechte in Rußland zu einem gesamteuropäischen Thema und erhöht damit politisch und rechtlich den Druck auf das Land, in seinen Anstrengungen zur Festigung der Rechtsstaatlichkeit nicht nachzulassen".<sup>61</sup>

Eine solche Strategie ist keineswegs aussichtslos. Denn zum einen wünscht, wie Umfragen belegen, eine große Mehrheit der Bevölkerung Rußlands prinzipiell die Beibehaltung demokratischer Grundrechte mit Wahlen, Organisationsfreiheit, Pressefreiheit, Reisefreiheit (was *nicht* mit einer Zustimmung zum Jelzin-Regime gleichzusetzen ist). Zum anderen wird die

---

<sup>59</sup> Hierzu und zum folgenden H. Hausmann, Der dornige Weg zur Rechtsstaatlichkeit, in: Das Parlament, 28, Juli 1998, S. 17.

<sup>60</sup> Zu einer detaillierten Bilanz von Realisierung und Defiziten vgl. 30 okon v Sovet Evropy, in: Vlast, 35, Juni 1999, S. 10 f.

<sup>61</sup> O. Luchterhandt, "Rechtsstaat Rußland". Beachtliche Fortschritte – schwere Defizite – ungünstige Perspektiven, in: Internationale Politik, 10, Oktober 1998, S. 12-22, hier S. 21.



Kritik des Europarats von russischen Behörden durchaus als hilfreich für die weiteren inneren Entwicklungen angesehen und von den Reformkräften als Chance zur Durchsetzung ihrer Ziele genutzt.

## **Fazit und Perspektiven**

Die Dichte und Vielfalt der Beziehungen Rußlands zu den europäischen Strukturen, die positiven und negativen Interdependenzen zwischen den Partnern demonstrieren: Die Beziehungen sind längst von der abstrakten Ebene – "Gehört Rußland zu Europa?" – zu konkreten Formen der Interaktion übergegangen. Dabei zeigt sich, daß die Einbindung in die Strukturen von einer Vielzahl dezentraler und informeller Verbindungen unterfüttert wird und von daher zusätzliche Impulse erhält. Gleichwohl ist im Verhältnis zu Rußland – auch im Blick auf den Zeithorizont – eine nüchterne, pragmatisch ausgerichtete Politik nötig, bei der die eigenen Interessen deutlich formuliert werden sollten. Zugleich dürfen sich beide Seiten nicht überfordern und müssen mögliche Rückschläge einkalkulieren. Der Partnerschaftsvertrag mit der EU legt für fruchtbare Beziehungen solide Grundlagen, konstituiert jedoch noch nicht die Partnerschaft selbst. Diese würde – bei einem hohen Maß an gegenseitigem Vertrauen und Verständnis – weitgehende Übereinstimmung in den Grundwerten und Prinzipien der Demokratie, Kompatibilität der Wirtschaftsordnungen und enge wirtschaftliche Verflechtungen sowie ständigen Ausgleich der außen- und sicherheitspolitischen Interessen voraussetzen.

Auf vielen dieser Felder bestehen, wie gezeigt wurde, in Rußland große Defizite. So handelt es sich in Rußland nicht um eine vorübergehende Krise, sondern um langfristige strukturelle Instabilitäten, zu deren Überwindung kurzfristig verfügbare Instrumente nicht ausreichen.<sup>62</sup> Überhaupt bleibt auch weiterhin die für den Charakter der Partnerschaft wichtige Frage offen: Handelt es sich bei Rußland um ein "verspätetes" oder um ein "abgekoppeltes" Transformationsland? Anders ausgedrückt: Ist der Modernisierungspfad Rußlands einfach nur länger als in Europa oder sucht das Land einen eigenen Weg zur Modernisierung? Und schließlich: Konsistente außenpolitische Positionen und ein konsequentes Außenverhalten hat Rußland bisher nicht entwickelt. Ursache hierfür ist nicht zuletzt die auf das außenpolitische Handeln einwirkende Vielfalt der Akteure. Diese lassen sich meist von kurzfristigen, innenpolitisch motivierten Partikularinteressen leiten und sind weder willens noch in der Lage, im Konsens die eingangs geschilderten Widersprüche zu überwinden.<sup>63</sup> All dies setzt einer zielgerichteten Einbeziehung Rußlands in die internationalen europäischen Strukturen Grenzen.

Andererseits denken relevante Teile des russischen Establishments im Grunde europäisch und betrachtet die westlichen Industriestaaten als Erfolgsmodell. Dabei legt das aus der russischen Geschichte bekannte Leitbild einer nachholenden Modernisierung Kooperation mit der

---

<sup>62</sup> Im einzelnen hierzu H. Vogel, Rußland steht in einem Rückstau ungelöster Probleme, in: FAZ, 29.7.1999.

<sup>63</sup> Hierzu K. Segbers, Rußland einbinden. Vom Sinn und Zweck einer Simulation, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 7, 1999, S. 829–836.

Außenwelt nahe. Gewiß sind die Chancen der Europäer, die Entwicklungen in Rußland von außen zu beeinflussen, begrenzt; dies unterscheidet ihr Verhältnis zu Rußland von den Beziehungen zu den Beitrittskandidaten in Ostmitteleuropa, die mit der Übernahme des gemeinsamen Besitzstands ("acquis communautaire") und der im "Weißbuch" dargelegten Voraussetzungen für die Integration in den Binnenmarkt radikale Anpassungen in ihren Wirtschafts-, Rechts- und Normensystemen vornehmen müssen.<sup>64</sup> Rußland muß seinen Weg selbst finden, und die Europäer sollten das respektieren.

Zugleich sollten die Europäer jedoch auch weiterhin die zunehmenden Aufforderungen Rußlands, seiner Regionen und seiner gesellschaftlichen Kräfte zur Zusammenarbeit aufgreifen. Denn so problematisch die Vielzahl der Akteure im Hinblick auf eine berechenbare internationale Gesamtstrategie Rußlands ist: Sie kann den Europäern auch neue Chancen bieten. Sie erlaubt es nämlich, direkte Beziehungen zu solchen Segmenten aufzunehmen, die an einem Fortgang der Reformprozesse interessiert sind und entsprechenden Einfluß nehmen (Politiker und Fachleute auf nationaler, regionaler, lokaler Ebene; Wirtschafts- und Finanzkreise; generell die jüngeren Generationen). Hinzu kommt: Die Politik der Einbindung Rußlands in die internationalen europäischen Strukturen ist angesichts der damit einhergehenden vertraglichen Verpflichtungen durchaus geeignet, von außen auf den Transformationsprozeß einzuwirken. Dies gilt um so mehr, als sie begleitet wird von parallelen und damit verzahnten dezentralen und informellen Initiativen in Form von Partnerschaften in Städten, Regionen, Universitäten, Berufsorganisationen, Jugendorganisationen, NGOs.

Für die Europäer verbietet sich daher resigniertes Abwarten oder gar antizipatorisches containment. Die Frage lautet nicht, ob sich die Europäer im russischen Transformationsprozeß engagieren sollen oder nicht, sondern auf welche Weise dies am besten geschieht. In diesem Licht sollte die Politik der Angebote zu enger Zusammenarbeit an alle glaubhaft kooperativen Kräfte fortgesetzt werden – auch dann, wenn sie von Rückschlägen und Krisen in Rußland begleitet wird. So könnte die gegenwärtige pragmatisch-realistische Partnerschaft eines Tages tatsächlich in eine "strategische Partnerschaft" überführt werden. Vorerst ist dies lediglich eine Vision.

---

<sup>64</sup> Vgl. die Zusammenfassung in: Europäische Kommission, Weißbuch. Vorbereitung der Assoziierten Staaten Mittel- und Osteuropas auf die Integration in den Binnenmarkt der Union, Brüssel 1995.



**Heinz Timmermann**

## **Russia and the International European Structures**

Bericht des BIOst Nr. 29/1999

### **Summary**

#### *Introductory Remarks*

The relationship of Russia to Europe and its structures is characterized by a series of contradictions that are motivated historically and rooted in the fact that, after the decline of the Soviet Union, the country still has not determined its identity and role. Nevertheless, in Moscow recently tendencies have become apparent towards emphasizing the European direction more strongly in external relations, making a mark for oneself in the European structures as an active joint creator and giving Europe priority before all other "strategic partnerships" (e.g. China, India). Here there is a certain logic in so far as Europe is the region with which Russia – from among all regions of the world – is most closely interconnected historically, politically, economically and culturally.

In the report at hand, and – in particular – taking the EU and the European Council as examples, the main points of emphasis regarding Russian European policy are to be examined and, at the same time, those fields are to be analysed on which the European organizations, for their part, seek to include Russia. Since for Europeans the following is certain: "A stable, democratic and prospering Russia which is firmly anchored in a united Europe without any new lines of separation is essential for long-term peace in Europe" (thus the "Joint Strategy of the European Union for Russia", dated June 1999). The investigation is supported by official documents, by the positions taken by political protagonists, and also by articles written by European and Russian scientists and publicists.

#### *Findings*

1. The interest in close relations is complementary. For Russia the EU forms the most important transformation, modernization and trading partner: the country carries out over 40 percent of its foreign trade with the EU, and after the EU's eastern expansion it will be more than 50 percent. In addition to this, in Moscow the growing weight of the EU is being registered noticeably – on the one hand, in the form of the Euro (which could force back the dollar in Russia) and, on the other hand, with the concretization of a common identity with respect to security and defence (which would meet Moscow's endeavour for multipolarity in international relations). The interest of the Europeans for their part is evi-

dent: In whatever way or other, the developments in Russia will strongly influence events on the Old Continent – isolation of the country, even if it were desired, is not possible. A stable Russia would emerge as an active economic partner and constructive joint creator of international policy. A Russia which is inwardly disunited and, on the other hand, is also collapsing economically would smooth the way for reactionary forces and destabilize the associated international area severely.

2. The heart of Russia's relations to Europe is formed by the Treaty on Partnership and Cooperation, which came into power at the end of 1997 and was ratified under wide agreement by the State Duma. A regular political dialogue from the top right down to the work level is just as much part of the treaty as the perspective of a EU-Russia free trade zone, which would include the country in a structured, large European economic area.
3. Both sides stand up for an intensification of the political dialogue. In principle, Russia has recognized the EU as a global protagonist with equal rights and is taking into account that the Union – as a great economic power – will also grow ever more strongly into the role of an influential, political, creative power, e.g. in East Central Europe, in the Baltic Sea area, in the Mediterranean area and in the Caspian region. The EU, for its part, proposes that a permanent mechanism be created for a political and security-orientated dialogue with Russia, that Russia possibly be included in the EU/WEU missions within the framework of the "Petersberg Tasks", and that joint initiatives be developed for conflict prevention and crisis management, "in particular in the areas bordering on Russia, and also in the Balkans and the Middle East".
4. High-ranking Russian politicians – Yeltsin included – have repeatedly posed the question as to complete EU membership. Here, however, they have quite obviously not had any clear ideas about the implications of such a step. Since, for the foreseeable future, such a perspective is unrealistic, the EU has promised its partner Russia a relationship *sui generis* which, in its essence, goes beyond an association but remains below the threshold of an option of membership. This would give Russia an additional incentive for adapting its economic system to EU standards, norms and basic conditions for order.
5. Deficits with respect to the formation of institutions, *good governance* and professionalization burden the new Russian democracy. In addition to this, and also from the Moscow point of view, they have a negative effect on economic action, the commitment of foreign investors and, generally speaking, on the inclusion of Russia in a common, European economic area. In agreement with the Russian authorities, and via its Tacis Programme and partially in cooperation with the European Council, the EU therefore offers its partners support, for instance, in the following fields: qualifying parliamentary work on various levels; training administration staff and also tax and financial experts; increasing efficiency and openness in banking; professionalizing industrial managers and economic specialists.
6. A point which is remarkable is the growing interest of those Russian regions which fought for considerable rights in foreign relations in cooperation with the EU and its member states. The Union responded positively not least because projects in the regions are easier

to manage and the right contact persons not so hard to find. There are also similarities with respect to a further dimension of decentral cooperation as for example the city partnerships. Most of these partnerships are not restricted to interpersonal encounters, but also deal with practical tasks. These include: the transfer of know-how in the areas of communal self-administration and the creation of modern, urban infrastructures; supporting projects of local economic development; networking protagonists in the social field and between NGO's.

7. Russia's endeavour towards inclusion in the European structures does not least serve the aim of acting against the creation of new lines of separation in Europe. Corresponding initiatives and projects which are examined in more detail in the report at hand thus meet with a positive response in Moscow. These include: the development already mentioned of a free trade zone; active assistance in regional organizations, such as the Baltic Sea Council and the Barents Sea Council, cooperation across the frontiers, last but not least with respect to the restrictions of the Shengen Regime.
8. The Russian elites attach great significance to their country's joining the European Council in 1996 as an organization for the whole of Europe. In Moscow the membership is regarded as important proof of the fact that Russia is recognized as an integral and constituent part of Europe, its principles and its basic values. The Russian delegation cooperates actively with respect to the legislation of the European Council and seeks to draw a benefit from this for its own country. Important Strasbourg files, including the Convention for the Protection of Human Rights and the Charta on local Self-administration, have gone through the Russian parliament. In so far the anchoring of Russia in the European Council contributes to the fact that important elements of European political culture become part of the legislation of the country.
9. On the other hand, however, Russia does not adhere to a series of obligations entered into with the membership, for instance with respect to abolition of the death penalty. In other cases European Council Conventions are only converted insufficiently into national laws and acts of administration and not really practised in everyday life. Russia's swift integration into the legal areas of the whole of Europe is for this reason not to be expected.
10. The fullness and great variety of Russia's relations to the European structures demonstrate: the reciprocal relationship has long changed over from the abstract level – "Does Russia belong to Europe?" – to concrete forms of interaction. The chances of influencing the developments in Russia externally are, in fact, generally small; Russia must find its way by itself. Nevertheless, resigned waiting or even anticipatory containment are ruled out; they should fail anyway in view of the size, potential and proximity of the huge country. However, the policy of including Russia in the international European structures is quite suitable for having a limited effect on the transformation process, and for stimulating and supporting those forces which might drive it forward.